

Les Délégations Économiques & Financières de Madagascar

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 2 Mars 1938, à 14 heures

PAR

André MARTIN

Breveté de l'Ecole Nationale de la France d'Outre-Mer

Diplômé de l'Ecole libre des Sciences Politiques

MEMBRES DU JURY :

PRÉSIDENT : M. MAUNIER, *Professeur*

SUFFRAGANTS { M. OUALID, *Professeur*
M. BAUDIN, *Professeur*

LES PRESSES MODERNES
PALAIS-ROYAL — PARIS

1938

*Thèse Paris
1938*

LES DÉLÉGATIONS
ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES
DE MADAGASCAR

Les Délégations Économiques & Financières de Madagascar

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 2 Mars 1938, à 14 heures

PAR

André MARTIN

Breveté de l'Ecole Nationale de la France d'Outre-Mer

Diplômé de l'Ecole libre des Sciences Politiques

MEMBRES DU JURY :

PRÉSIDENT : M. MAUNIER, *Professeur*

SUFFRAGANTS { M. OUALID, *Professeur*
M. BAUDIN, *Professeur*

LES PRESSES MODERNES

PALAIS-ROYAL — PARIS

1938

*
42497.

*La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses ;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.*



AVANT-PROPOS

La représentation des intérêts locaux aux Colonies

La représentation de la population française et indigène de Madagascar, auprès des autorités locales est assurée depuis 1924 par des délégations économiques et financières, qui sont consultées sur les principales questions intéressant l'administration de la colonie.

Bien que le nombre des Français établis à Madagascar soit relativement élevé et que le niveau intellectuel et social des Malgaches soit supérieur à celui de beaucoup de nos populations d'outre-mer, ce n'est que 40 ans après l'établissement du premier protectorat, et 28 ans après l'annexion que l'on a estimé possible d'y créer une assemblée locale représentative.

Cette prudence, que certains ont critiquée, était commandée en réalité par les conditions de la vie sociale, la situation politique, le degré d'évolution de l'esprit public.

La question de la représentation coloniale, d'ailleurs qu'on l'envisage pour une seule colonie ou pour l'ensemble de l'empire, ne peut se contenter de solutions hâtives.

La représentation de nos possessions d'outre-mer auprès des gouvernements locaux est l'un des sujets les plus complexes et les plus délicats de la législation coloniale. Elle soulève une foule de problèmes d'ordre juridique, administratif et politique, qui divisent les meilleurs esprits, car leurs données diffèrent quelquefois radicalement d'un pays à un autre et se modifient rapidement dans le temps.

Aussi, avant d'aborder l'étude des délégations économiques et financières de Madagascar, il n'est pas inutile de déterminer les éléments du problème de la représentation locale aux colonies et de caractériser les tendances actuelles de notre politique en cette matière.

I. — Les données du problème

On n'a jamais contesté sérieusement que les habitants des colonies n'aient leur mot à dire dans la gestion des affaires publiques. La doctrine de l'assujettissement n'a jamais été intégralement appliquée. Sous l'ancien régime, au moment où ces idées avaient le plus de crédit, il existait dans nos possessions de la mer des Antilles des organismes plus ou moins représentatifs, conseils, chambres de commerce et d'agriculture, assemblées coloniales, permettant aux colons français de participer au gouvernement de la colonie.

Les limitations des libertés locales que l'on constate dans l'histoire souvent mouvementée de nos assemblées coloniales, sont plutôt des réactions contre les excès d'un libéralisme généreux mais inconséquent que l'effet de variations sur les principes essentiels de notre politique coloniale.

Les difficultés ne commencent vraiment que lorsqu'il faut déterminer le statut politique des habitants, et de fixer leurs droits, quant à la gestion des affaires publiques. Il ne s'agit plus ici des controverses qui, dans la métropole, divisent les partisans de tel ou tel régime politique, ceux qui préconisent l'autorité et ceux qui penchent vers la liberté. Le problème des rapports entre gouvernants et gouvernés ne doit pas être envisagé aux colonies sous le même angle que dans la métropole car les milieux ne sont pas comparables. Alors que la plupart des pays d'Europe forment des communautés homogènes, les sociétés coloniales se caractérisent par l'hétérogénéité de leur peuplement.

Deux populations que tout sépare en apparence, dont la couleur, la race, la langue, la civilisation, la religion, la mentalité, les aspirations diffèrent, cohabitent sur le même territoire sans qu'il soit possible d'envisager leur fusion. Si Européens et Indigènes, citoyens et sujets ont droit à une égale sollicitude de l'Administration, on ne peut les traiter de la même façon.

La condition des Français émigrés aux colonies doit se rapprocher le plus possible de celle qu'ils ont dans la Métropole. Le statut politique des indigènes doit être réglé en tenant compte à la fois des traditions auxquelles, en majorité ils demeurent attachés, et des aspirations de ceux d'entr'eux qui ont évolué à notre contact.

La création d'une assemblée représentative là où les autorités étaient jusqu'ici à peu près omnipotentes, amène dans l'organisation administrative d'une colonie des changements d'autant plus profonds, que les pouvoirs accordés aux représentants sont importants. On ne peut administrer une colonie de la même façon qu'un département, le gouvernement métropolitain doit donc déléguer à ses représentants d'outre-mer des pouvoirs souvent considérables que justifient l'éloignement de la métropole, l'urgence des tâches à accomplir et enfin, presque partout, le retard intellectuel et matériel de la population autochtone.

Dans ces conditions, l'établissement d'un régime représentatif va modifier parfois du tout au tout les rapports entre l'administration et les administrés. Une partie des pouvoirs détenus par les autorités vont passer aux représentants de la population qui, du même coup, vont supporter les responsabilités du gouvernement. En tout cas, l'autorité jusqu'ici incontestée du chef de la colonie sera battue en brèche, discutée. Cet état de choses peut être une source de multiples conflits, si on ne prend pas certaines précautions et si les intéressés ne sont pas pénétrés du souci de servir l'intérêt général.

Enfin, lorsqu'on organise la représentation des intérêts locaux, on doit se préoccuper des conséquences plus ou moins lointaines que la participation des habitants européens et indigènes peut avoir sur les destinées de la colonie, dans ses rapports avec la métropole, et à l'intérieur dans les relations entre colons et indigènes. Il faut donc être en mesure de lutter contre tout ce qui serait nuisible à l'intérêt bien compris des colonisateurs et des colonisés.

L'intervention des habitants de la colonie ne doit pas être en effet un moyen pour une partie de la population d'opprimer l'autre, ni une occasion de se révolter contre l'état de choses établi et d'essayer de se débarrasser d'une tutelle parfois gênante, mais presque toujours indispensable.

La représentation des intérêts locaux ne se justifie pas seulement pour des raisons d'équité sur lesquelles il n'y a pas lieu d'insister, tant elles sont évidentes, mais elle présente une utilité incontestable pour les habitants de nos colonies, les gouvernements locaux et le pouvoir métropolitain.

Pour les premiers, c'est le moyen de faire connaître leurs opinions et leurs besoins et même d'imposer leur volonté. Les avis et les suggestions de leurs mandataires, si ceux-ci comprennent bien leur

rôle, pourront avoir une influence déterminante dans le gouvernement de la colonie.

Dépositaire des pouvoirs de la République, le gouverneur d'une colonie a des attributions très étendues, mais n'étant ni infailible ni omniscient, il a besoin d'être renseigné et souvent conseillé.

Grâce à l'assemblée représentative, le chef de la colonie sera fixé sur l'état d'esprit de la population, et il pourra vérifier l'exactitude des rapports qui lui sont fournis par les administrateurs. Les représentants des colons et des indigènes apportent encore aux autorités le concours de leur expérience et celui de leur compétence professionnelle. En s'appuyant enfin sur l'assemblée, le gouverneur pourra obtenir plus facilement l'assentiment de la Métropole pour des propositions dont l'intérêt ou l'opportunité risquaient d'être ignorés ou minimisés.

Pour le pouvoir central, la participation des habitants au gouvernement de la colonie, c'est la certitude d'un contrôle efficace et permanent de ses agents, dont l'éloignement rend la surveillance difficile et qui, en raison des pouvoirs étendus qui leur sont conférés, pourraient se livrer à de graves abus.

Le principe en étant définitivement admis, la représentation des intérêts locaux dans son application n'est plus qu'une question d'opportunité. Il s'agit dorénavant de savoir à quel moment la participation des habitants présentera plus d'avantages que d'inconvénients dans une colonie donnée et ensuite de l'organiser en tenant compte de son degré d'évolution. A cet égard, ce problème doit être examiné en considérant, d'une part la situation des colonisateurs et, d'autre part, celle des colonisés.

Nos compatriotes qui vivent dans nos possessions d'outre-mer ont, en principe, la même condition juridique que dans la Métropole, ils ont les mêmes droits, ils bénéficient des mêmes garanties, des mêmes libertés. En fait, presque partout ils ne peuvent les exercer ou en jouir ; ce ne sont plus que des citoyens diminués. Cette situation désavantageuse est imposée par les circonstances.

Dans les colonies récemment annexées, comme c'est le cas pour une grande partie de notre empire constitué dans la seconde moitié du XIV^e siècle et au début du XX^e, il faut, du moins à l'origine, même lorsque l'administration militaire a cédé le pas à l'administration civile, que les autorités locales soient à même de centraliser tous les pouvoirs sans que leur action puisse être limitée, discutée ou con-

trôlée. L'autorité est indispensable au colonisateur pour affirmer sa prise de possession, organiser la mise en valeur du pays ; le gouvernement d'un pays neuf pose des problèmes trop différents de ceux de la Métropole, pour qu'on puisse laisser des colons récemment arrivés de la Mère Patrie se prononcer sur la direction à donner aux affaires publiques, alors qu'ils sont encore ignorants des conditions de la vie locale.

Dans la plupart des colonies, la population blanche est, dans les premières années de la prise de possession trop faible ou trop mobile pour que l'on puisse, abstraction faite d'autres motifs, y établir les mêmes institutions que dans la Métropole. Généralement à leur arrivée dans une colonie, les colons n'ont guère d'aspirations politiques. Venus avant tout pour faire fortune, les préoccupations matérielles chez eux dominent toutes les autres. Plus tard, leur état d'esprit se modifiera surtout si la réussite tarde ; plus souvent hélas qu'on ne le croit, les déboires aux colonies tiennent lieu de bénéfices. Comme le travail use vite sous les tropiques, le colon, constatant son impuissance, se retournera vers l'administration pour demander un appui, pour obtenir des terres, de la main-d'œuvre et d'autres avantages. Impatient et aigri, il finira même par trouver que l'aide que lui apportent les autorités locales est insuffisante, il revendiquera alors une part dans le gouvernement de la colonie.

Au point de vue indigène, l'organisation de la représentation des intérêts locaux est encore plus délicate à régler, parce que nous sommes en présence de populations dont la mentalité est différente de la nôtre. Nos conceptions politiques, en particulier, sont étrangères aux populations plus ou moins arriérées, qui vivent dans nos différentes colonies. Alors que notre gouvernement repose sur la démocratie et l'égalité, les institutions de nos sujets reflètent l'absolutisme et la hiérarchie. Pour nous, le pouvoir vient d'en-bas, pour eux il vient d'en haut. Aussi, les noirs comme les jaunes au premier abord ne réalisent-ils pas toujours le sens et la portée du droit de suffrage : ils n'y voient souvent qu'un moyen de contrôler les décisions de l'autorité établie, qu'ils ont toujours connue, et qui doit être, à leur avis, toute puissante et indiscutée.

Pour eux, l'individu n'a guère d'existence propre en dehors du groupement familial ou social auquel il est attaché. Il ne saurait donc avoir de droits propres. Lui en donner immédiatement et sans préparation serait de notre part une grave erreur. Nous briserions

les cadres dans lesquels il a toujours vécu sans pouvoir lui en donner d'autres, qui soient aussi bien adaptés à ses besoins ; ce qui risquerait de créer un état anarchique dont il serait le premier à pâtir. La tâche du colonisateur est donc délicate, comme le soutient très justement M. Albert Sarraut (1) « Nous ne pouvons sans une grave erreur et sans risques mortels pour elles-mêmes appliquer de « plano » à des races hier encore si arriérées, les formes de vie sociale ou politique auxquelles nous ne sommes arrivés qu'après un long effort rempli de difficultés, de réactions et d'épreuves. Notre devoir n'est pas en abdiquant notre pouvoir entre leurs mains inexpérimentées, d'imposer les mêmes épreuves et les mêmes difficultés à nos protégés par le don prématuré de libertés dont ils ne sauraient pas se servir ; notre devoir est au contraire de leur éviter le tourment et la douleur des expériences par lesquelles nous avons dû passer.

Pour cela, il faut, par une juste compréhension de leurs traditions, laisser nos sujets et protégés évoluer dans leur cadre social et se servir de ce que nous avons créé, en le modifiant par de longues retouches à mesure que le progrès même de leur évolution fait apparaître l'utilité de ces corrections ».

En tout cas, on ne peut envisager pour eux l'octroi de droits politiques et leur participation par l'intermédiaire de représentants choisis par eux sans prendre de précautions.

Aucun résultat utile ne sera obtenu, si on n'a pas pris soin d'éduquer l'indigène. Il faut lui donner une connaissance au moins élémentaire des questions pour lesquelles, directement ou indirectement, il sera consulté et l'habituer à s'élever au-dessus des multiples intérêts particuliers ou secondaires qu'il n'avait guère connus jusque là pour acquérir le sens de l'intérêt général.

Au point de vue politique, la solution qui doit intervenir doit tenir compte à la fois des justes prétentions de la puissance colonisatrice et des droits évidents des populations indigènes. Il est indispensable, pour que l'on obtienne des résultats concrets, que le loyalisme des populations soumises ait été mis à l'épreuve, sinon ce serait, non plus un moyen de collaboration et d'association entre les deux races, mais un instrument d'opposition, un agent de séparation. Cela ne veut pas dire que l'institution de la représentation locale doive servir de paravent à la puissance colonisatrice pour justifier des agisse-

(1) A. Sarraut : *Grandeur et Servitude coloniales*, p. 167.

ments même injustes, une oppression plus ou moins caractérisée. Du moment que les circonstances intérieures permettent son application, l'institution de la représentation locale n'a de sens, que si elle permet aux Indigènes comme aux Européens de faire connaître leurs besoins et leurs sentiments même s'ils n'approuvent pas entièrement la politique suivie par l'administration.

II. — Les nouveaux aspects de la représentation locale aux colonies

Les Français de la Métropole habitués en matière politique à des principes simples, à des solutions d'ensemble dont la logique le dispute à l'uniformité, peuvent s'étonner de la variété sans cesse grandissante des institutions représentatives dans nos possessions d'outre-mer.

Si le principe de la participation des habitants paraît définitivement admis, l'accord est bien difficile à réaliser lorsqu'il s'agit de l'organiser ; la nature des choses ne recommande-t-elle pas d'ailleurs la diversité dans l'action.

Même si on limite l'étude de l'histoire des assemblées coloniales à la troisième République, on s'aperçoit que les tendances de notre politique ont évolué, soit pour des raisons idéologiques, soit devant la réalité des faits.

De 1870 à 1890, reprenant à leur compte la doctrine d'assimilation à outrance chère à la Révolution, les gouvernements inexpérimentés pour la plupart qui se succèdent à la tête de notre pays, suivent une politique dictée par des sentiments louables mais qui aboutit malheureusement à des résultats décevants. Sous prétexte de libéralisme, on entend en effet traiter les colonies comme n'importe quelle autre partie du territoire national.

C'est ainsi qu'un spécialiste averti des questions coloniales, M. Dislère, écrit dans la première édition de son traité de législation coloniale paru en 1886 (2) « l'idéal est de créer progressivement (aux colonies) de véritables départements ». Brûlant les étapes, on a transplanté purement et simplement et quelquefois sans préparation nos institutions de la Métropole dans nos possessions d'outre-mer. C'est ainsi que les conseils généraux des Antilles, de la Réunion sont

(2) Dislère : *Traité de législation coloniale* (1^{re} éd., 1886, p. 15).

réorganisés sur le type des assemblées départementales. Pour nos autres colonies où il n'y avait pas d'assemblées représentatives, on crée des conseils généraux en 1878, à la Guyane, en 1879 au Sénégal, à la Nouvelle-Calédonie, à St-Pierre de Miquelon et aux Indes, en Océanie en 1885. Le conseil colonial de Cochinchine institué en 1880, par contre se caractérise par un souci louable de tenir compte des contingences locales, tendance qui devait s'affirmer dans la conférence consultative de Tunisie (1897) et dans les délégations financières d'Algérie (1898).

Les mécomptes enregistrés avec certaines des nouvelles assemblées représentatives, qui amenèrent même la suppression des conseils généraux d'Océanie (1887) et de Saint Pierre et Miquelon (1903), et surtout l'extension de notre empire colonial, firent abandonner la politique d'assimilation dont la générosité est conforme à notre civilisation chrétienne ainsi qu'à nos principes philosophiques et dont l'universalité satisfait notre goût de la logique. Il est juste toutefois d'observer que les données du problème de la représentation locale vont quelque peu se transformer. A partir de 1880, à côté de nos vieilles colonies imprégnées depuis longtemps du sang français, c'est un nouvel empire qui s'édifie en Afrique comme en Asie. Dans nos possessions nouvellement acquises, aussi vastes que diverses vivent des populations plus ou moins évoluées dont la civilisation et la mentalité sont partout fort éloignées des nôtres. Du fait que ces pays sont situés dans des régions tropicales et équatoriales, la colonisation européenne ne peut s'y développer que très difficilement et il y aura toujours une très forte disproportion entre l'élément colonisateur et l'élément colonisé. Pour toutes ces raisons, les questions purement indigènes vont avoir une place de plus en plus importante dans notre politique coloniale. Une connaissance chaque jour plus complète des choses coloniales va amener le législateur français à abandonner le domaine de l'idéologie pour celui de la réalité. Au lieu de rechercher des solutions d'ensemble, il se livre à l'étude des cas particuliers, il adopte des formules souples qui lui permettent de tenir compte du degré d'évolution de chaque colonie.

C'est en se basant, en tout cas, sur ces considérations, que l'on a aménagé depuis une trentaine d'années et notamment depuis la guerre, la participation des populations de nos colonies au gouvernement local. Cette politique se caractérise d'abord par son souci de tenir compte des situations particulières à chaque possession. L'orga-

nisation de la représentation des intérêts locaux, par opposition à la solution assimilatrice, est en conséquence multiforme.

Dans nos colonies et protectorats d'Afrique et d'Asie, où vivent côte à côte une population européenne assez nombreuse et stable et une population autochtone d'un niveau social relativement élevé dont la mentalité a évolué à notre contact, on a créé des assemblées représentatives au sens complet du mot (conseils coloniaux de la Cochinchine, du Sénégal, délégations d'Algérie, de Madagascar, d'Océanie, grand conseil de Tunisie, grand conseil des intérêts économiques et financiers en Indochine). Ces organismes sont composés de représentants élus ou nommés à l'exclusion de tout fonctionnaire. La désignation des élus français se fait selon les cas au suffrage universel, au suffrage restreint, ou encore au suffrage indirect à plusieurs degrés. Pour nos sujets, le suffrage est toujours restreint. On exige d'eux pour faire partie du collège électoral des garanties d'ordre social et intellectuel.

Dans celles de nos possessions où la colonisation française est peu développée et où les indigènes sont très arriérés ou insuffisamment éduqués, il n'y a pas à proprement parler d'assemblée représentative. Les intérêts des habitants sont défendus néanmoins auprès des autorités locales par des notables choisis par le chef de la colonie ou par des délégués élus dans des conditions analogues à celles que nous venons d'indiquer.

Les représentants de la population siègent dans des organismes d'ordre administratif dont font partie les principaux fonctionnaires de la Colonie (conseil de gouvernement d.A.O.F. et d'A.E.F., conseils d'administration des colonies de ces groupes, des Somalis...) Ces conseils ont pour tâche d'assister le Gouvernement obligatoirement ou facultativement selon le cas dans l'étude des principaux problèmes intéressant la colonie.

Les nouvelles assemblées coloniales ont une deuxième caractéristique : ce ne sont pas des assemblées politiques mais des assemblées d'ordre économique et financier. Le nom de plusieurs d'entre elles est déjà symptomatique : délégations financières d'Algérie, délégations économiques et financières de Madagascar et d'Océanie, grand conseil des intérêts économiques et financiers d'Indochine, etc... Certaines d'ailleurs, comme le grand conseil de Tunisie, ou les délégations économiques et financières d'Algérie, sont issues

d'une extension progressive de la représentation des intérêts économiques et professionnels.

C'est dans l'organisation des assemblées que se manifeste d'abord cette tendance. En ce qui concerne les élus français, un peu partout la représentation des intérêts professionnels a été substituée à la représentation politique des individus — ou combinée avec elle, soit que l'on groupe les électeurs d'après leurs intérêts économiques (Algérie, Tunisie, Maroc), soit que l'on s'en remette aux organismes économiques (chambres de commerce, d'agriculture et d'industrie) pour désigner des délégués (Madagascar, Indochine).

Dans la détermination des attributions, la volonté du législateur apparaît avec non moins de certitude. La compétence des représentants des intérêts locaux est limitée (la compétence générale est la caractéristique essentielle d'une assemblée politique). Ils n'ont à s'occuper uniquement que des questions d'ordre financier ou économique (budgets, impôts, emprunts, travaux publics, problèmes commerciaux, agricoles, industriels, main-d'œuvre). Il n'y a pas à s'étonner dès lors que les pouvoirs des nouvelles assemblées soient limités. Là encore, on a envisagé la situation particulière de chaque colonie. En se basant sur le degré d'évolution de l'esprit public, on est amené selon le cas à instituer dans une colonie soit une assemblée délibérative, soit seulement une assemblée consultative. Même lorsqu'on leur a accordé le droit de prendre des décisions, on s'est arrangé pour qu'elles ne puissent se conduire comme un petit parlement. Sur les sujets essentiels, la parole appartient toujours en dernier ressort aux autorités locales, soit au pouvoir métropolitain. Toutes les questions dont le règlement peut avoir une influence décisive et une répercussion générale sur la situation de la colonie sont en dernier lieu de leur ressort.

Pour des motifs que nous avons déjà signalés, la tutelle exercée par l'administration à l'égard des assemblées coloniales est plus étroite que jadis. En les organisant, on a reconnu des pouvoirs très étendus au chef de la colonie. Il appartient à celui-ci de désigner un certain nombre de membres de l'assemblée qui, dans la pensée du législateur, doivent constituer dans son sein un élément compétent et stable, plus favorable aussi aux vues de l'administration.

Le gouverneur a également des pouvoirs importants en ce qui concerne la fonction des nouvelles assemblées, notamment l'ouverture et la clôture des sessions, la convocation des membres, la règle-

mentation intérieure, etc... Enfin, les limitations imposées à l'activité des représentants des intérêts locaux seraient dérisoires si on n'avait pas pris soin de fournir des moyens aux autorités de sanctionner leurs excès de pouvoir. Aussi leur reconnaît-on le droit de déclarer nulle, toute délibération prise en contravention avec la loi.

C'est donc plutôt sous le signe de la prudence que se développe à l'heure actuelle la représentation des intérêts locaux aux Colonies. Il y a là sans doute la conséquence d'une certaine défiance de la Métropole vis-à-vis des assemblées coloniales, à la suite des excès commis par les conseils coloniaux et généraux de nos anciennes colonies, mais surtout l'effet d'une connaissance plus complète de milieux très différents du nôtre.

Le problème ayant été posé d'une façon générale, il ne reste plus qu'à voir son application dans le cas particulier de Madagascar.

Première Partie

Les rapports des habitants de Madagascar avec l'administration locale avant la création des délégations économiques et financières

L'Histoire démontre que ce n'est pas du jour au lendemain que l'on peut accorder des droits politiques étendus aux habitants d'une colonie. En tous cas, à Madagascar les conditions requises pour permettre aux représentants de la population française et indigène de participer utilement à la gestion des affaires publiques n'ont pas été immédiatement réunies.

Après avoir opéré la pacification complète du pays, ce qui demanda plusieurs années, il fallut laisser le temps aux colons venus d'Europe de s'installer, de s'acclimater, de constituer un noyau stable lié à la colonie par des intérêts matériels et moraux suffisamment puissants. Il était indispensable encore que des relations basées sur une mutuelle confiance aient pu s'établir avec les indigènes. Pour arriver à ce résultat, il importait de révéler à la masse le sens de ses véritables intérêts en élevant progressivement son niveau de vie économique, sociale et intellectuelle, de former une élite familiarisée avec nos méthodes et apte à remplir les tâches qui lui revenaient de droit.

Aussi, avant d'étudier le régime représentatif actuel et pour en mieux comprendre certains aspects, il n'est pas inutile d'étudier les rapports de l'administration et des administrés avant la création des délégations économiques et financières. L'évolution des institutions économiques, municipales, administratives françaises et indigènes est particulièrement intéressante à suivre car elle a préparé la représentation générale des intérêts locaux auprès du chef de la colonie.

TITRE I

La Représentation des Intérêts français

CHAPITRE PREMIER

LES INTÉRÊTS FRANÇAIS A MADAGASCAR

I. — Les Français à Madagascar

Soumis au protectorat de la France à la suite du traité du 17 Décembre 1885, l'île de Madagascar a été déclarée colonie française par la loi du 6 Août 1896. Mais les premières relations entretenues par notre pays avec l'Ile Rouge remontent au début du xvi^e siècle. Nos premiers établissements, Diégo-Suarez, Sainte Marie et Fort Dauphin datent du règne de Louis XIII. En 1664 à la suite des difficultés rencontrées par la Société de l'Orient, Madagascar, appelée alors France Orientale, puis Ile Dauphine fut rattachée directement par Louis XIV à la couronne. Depuis cette date et en dépit de multiples vicissitudes et de renoncements apparents, la défense de nos intérêts fut assurée d'une façon permanente jusqu'à l'annexion grâce à la ténacité et à l'habileté de nos représentants officiels ou officieux dans l'Océan Indien, marins, militaires, diplomates, explorateurs, colons, missionnaires tels que Pronis, de Flacourt, de Mondave, Benyoswski, Lescallier, de Bory Saint Vincent, Sylvain Roux, et plus près de nous, Lambert, Laborde, Lestelle, Grandidier.

Depuis que Madagascar fait partie intégrante du territoire français, les intérêts de nos compatriotes n'ont fait que se développer. De quelques centaines en 1895 leur nombre est passé à 10.000 en 1911 et à près de 25.000 ces dernières années. Située à la limite de la zone tropicale et de la zone tempérée, pourvue de hauts plateaux au climat sain, la colonie permet aux Européens de faire des séjours prolongés et même de s'y fixer définitivement.

Il convient d'ailleurs de distinguer dans la population française de Madagascar deux éléments : l'un mobile et l'autre fixe. Beaucoup de nos compatriotes ne font que passer à Madagascar ; ils y vivent quelques années et rentrent dans la métropole. C'est le cas notamment de la plupart des fonctionnaires civils ou militaires qui forment à eux seuls le tiers des habitants français. Mais à côté d'eux il existe

un nombre de plus en plus grand de Français qui se sont établis à demeure à Madagascar et qui y ont fait souche ; ce sont des colons et des commerçants qui, venus souvent dans l'espoir de faire fortune rapidement, n'ont pas vu la réalisation complète de leurs projets ou qui, même parvenus à leurs fins, n'ont pu se résigner à trancher les liens matériels ou moraux qui les unissaient à la colonie. A ceux-ci il faut adjoindre le contingent très important des Français de la Réunion qui sont venus coloniser l'Ile Rouge et qui tiennent une place importante dans le commerce, l'administration et dans les professions libérales.

L'administration locale a fait tout ce qui était en son pouvoir pour attirer les Français à Madagascar, favoriser leur établissement et le développement de leurs entreprises. Elle s'est toujours efforcée de traiter les colons moins comme des administrés que comme des collaborateurs ou des associés ; mais ces rapports ont évolué au fur et à mesure que la situation politique et économique de la colonie se modifiait. Voici d'ailleurs quelques chiffres qui permettront de juger les résultats obtenus.

Importations et exportations réunies

	kilos	francs
1896		17.593.882
1900	102.602.612	51.094.682
1905	72.095.516	53.732.404
1910	141.649.714	78.875.194
1915	208.597.315	109.833.460
1920	258.646.083	515.637.355
1929	371.186.382	1.247.333.384

II. — L'Administration et les Colons

La situation troublée de l'Ile qui avait amené le Gouvernement français à renoncer au régime de protectorat exigeait des méthodes d'administration très énergiques ; c'est ainsi que les premières années de l'annexion furent utilisées avant tout à poursuivre la pacification.

Vis-à-vis des Français anciennement établis ou récemment venus dans l'Ile, les autorités devaient exercer une tutelle étroite et un contrôle assez strict de leur activité afin d'assurer leur sécurité et ne pas éparpiller les efforts.

Pour connaître les idées du premier Gouverneur, le Général Galliéni, à ce sujet, le mieux est de se reporter au discours qu'il prononça lors de son arrivée à Madagascar (1) :

« Je pense, disait-il, que rien ne doit être négligé lorsqu'il s'agit d'un colon français qui fait preuve d'activité, sauf à exercer un contrôle minutieux sur ses actes, ses relations avec les indigènes afin qu'elles soient conformes à l'équité et à l'humanité et à ne renoncer aux encouragements que lorsqu'il n'est plus possible de prévenir les abus.

« Il importe de mettre les colons sérieux à l'abri ; eux qui ont souffert du régime arbitraire auquel nous succédons, et en mesure d'exercer leur activité et de faciliter aux bonnes volontés qui se manifestent les moyens de tirer parti des ressources agricoles et industrielles offertes aux gens d'initiative, courageux et persévérants. »

Ainsi, dès le début, le rôle des colons a été apprécié à sa juste valeur comme le montrent encore ces paroles que Lyautey, alors chef d'état-major de Galliéni, adressait en 1902 à nos compatriotes établis à Fianarantsoa (2) :

« Vous êtes, Messieurs les Colons, notre raison d'être dans ce pays. Si la France, à grands efforts d'hommes et d'argent s'est reconstituée en ce dernier quart de siècle un des plus vastes empires coloniaux du monde, ce n'est pas pour en faire un champ de manœuvres ni des colonies de peuplement, mais pour y ouvrir un champ d'action aux plus courageux de ses enfants et créer des débouchés à leur activité économique. C'est une conception qui grâce à Dieu après avoir mis du temps à faire son chemin, paraît aujourd'hui acquise dans la métropole et dont personne n'est plus imbu que le Général Galliéni, et moi après lui. »

Dans les premières années de l'annexion le petit nombre des Français établis à Madagascar, leur expérience trop neuve des affaires locales, la situation politique troublée ne permettaient pas aux autorités locales de faire partager aux habitants les responsabilités du gouvernement local.

Désireux cependant d'être informé aussi parfaitement que possible de la situation de la colonie et des besoins des colons, le Général Galliéni organisa la représentation des intérêts économiques en créant

(1) Hanotaux et Martineau : *Histoire des Colonies françaises*, T. VI, p. 211.

(2) Lyautey : *Paroles d'action*, p. 11.

des chambres consultatives de commerce, d'industrie et d'agriculture, destinées à donner des avis aux autorités et à les faire profiter de leurs connaissances.

Le Général Galliéni se préoccupa d'autre part de jeter les premières bases d'une collaboration sur le plan administratif. Il institua à cet effet les premières municipalités et aménagea la représentation des colons au sein du conseil d'administration chargé d'assister le chef de la colonie, dans l'étude des principaux problèmes intéressant la colonie.

Lorsque le Général Galliéni quitta Madagascar, la pacification était terminée. En moins de 10 ans, il avait réalisé une œuvre considérable dans tous les domaines et surtout, il avait préparé l'avenir. Comme a pu l'écrire un de ses collaborateurs (3) M. You : « Il emmaillota Madagascar d'une armature administrative, économique et sociale que ses successeurs agrandirent et consolidèrent sans en changer la coupe, tandis que leur élève prenait corps et taille en montant vers l'adolescence. »

Son successeur, M. Augagneur, député et ancien maire de Lyon, avait des conceptions et des méthodes quelque peu différentes. D'autre part la situation politique et économique de Madagascar en 1905 n'était plus comparable à celle de 1896. Plusieurs milliers de Français vivaient maintenant dans la colonie. La mise en valeur du pays se développait à une cadence de plus en plus rapide. Les indigènes, de leur côté, paraissaient s'être ralliés sans arrière-pensée à l'administration française.

Le moment était venu de remplacer les militaires par des civils à la tête des circonscriptions et des services administratifs. Le nouveau gouverneur s'attacha ensuite à réprimer les abus et à rendre moins stricte la tutelle de l'administration. Comme Galliéni, il mit tous ses soins à seconder les colons français. Il développa les institutions représentatives économiques, étendit le régime municipal, suivi en cela par ses successeurs, les gouverneurs généraux Picquié, Merlin, Garbit.

L'extension de la représentation économique et municipale, l'aménagement d'une participation de notables non fonctionnaires au conseil d'administration préparèrent, comme nous allons le voir, la voie à une participation plus effective de la population à la gestion des affaires de la colonie.

(3) You et Gayet : *Madagascar, colonie française*, p. 42.

CHAPITRE II

LA REPRESENTATION DES INTERETS ECONOMIQUES

Organisée dès les premiers jours de l'annexion, la représentation des intérêts économiques s'est rapidement développée. En peu de temps ses organes se sont multipliés sur la surface de la colonie, leur compétence s'est étendue et leurs pouvoirs ont été accrus. Petit à petit, les chambres de commerce, d'industrie et d'agriculture sont même parvenues à se libérer de la tutelle de l'administration pour devenir complètement indépendantes. C'est grâce à leurs institutions corporatives que les colons ont pris conscience de l'importance de leur rôle dans la vie de la colonie. Les questions d'ordre économique tiennent en effet une place de premier plan dans les préoccupations des habitants d'un pays neuf.

Aussi lorsque les colons revendiquèrent le droit de participer au gouvernement de la colonie, ce fut moins pour des motifs politiques que pour obtenir des autorités locales un concours plus actif, une aide plus efficace.

I. — Les origines de la représentation des intérêts économiques

Un des premiers soucis du Général Galliéni après avoir pris possession de ses fonctions à Madagascar fut d'organiser la représentation des intérêts économiques français. Il n'y avait guère alors que quelques centaines de colons installés dans la grande Ile, mais le résident supérieur estimait que, malgré une situation politique troublée, il ne fallait pas perdre de vue que la mise en valeur économique de la colonie était l'une des tâches essentielles de l'administration.

Le 6 octobre 1896, quelques jours seulement après son arrivée à Tananarive, il adressait une lettre ouverte aux colons pour les inviter à lui faire parvenir leurs vœux et leurs doléances (1).

Un mois plus tard, par un arrêté du 7 novembre 1896, il créait à Tananarive et au chef-lieu de chaque résidence les premiers organes

(1) Galliéni : *Madagascar, 1896-1905. Rapport au Ministre*, p. 92.

mes représentatifs des intérêts économiques : les chambres consultatives françaises.

Ces institutions, qui groupaient dans chaque circonscription administrative les chefs d'établissements agricoles, commerciaux, industriels et miniers avaient pour tâche d'éclairer les autorités locales sur les besoins de leurs différentes professions.

Le bureau de ces assemblées, nommé par le résident général à Tananarive et par les résidents dans les provinces, servait d'intermédiaire entre les colons et l'administration. Il était appelé à fournir les avis et les renseignements qui lui étaient demandés sur les faits d'ordre commercial, industriel ou agricole, et sur les moyens d'encourager le développement de la colonisation.

En 1902 le Général Galliéni, tenant compte des doléances des colons, des remarques des autorités locales et surtout de ses propres constatations, décida, pour rendre plus efficace l'action de l'administration dans la mise en valeur de la colonie, de spécialiser les organismes économiques et d'accroître leur prestige. Il abrogea l'arrêté du 7 novembre 1896 et le remplaça par deux textes datés du 26 février 1902. L'un organisait des chambres de commerce et d'industrie, l'autre des comices agricoles et une chambre d'agriculture.

II. — Les premières mesures décentralisatrices

A. — LA REPRÉSENTATION DES INTÉRÊTS COMMERCIAUX ET INDUSTRIELS

Au terme du premier arrêté, il était créé au chef-lieu de chaque circonscription administrative comptant au moins dix industriels ou commerçants français et patentés, une chambre consultative de commerce et d'industrie. Le nombre des membres de chaque assemblée variait de cinq à quinze proportionnellement à l'effectif des patentés. C'était le gouverneur général qui les désignait par arrêté sur la proposition du chef de la circonscription. Le renouvellement total de l'assemblée devait avoir lieu tous les trois ans.

Le bureau de chaque chambre consultative était élu par les membres de chaque assemblée, mais la confiance que le Général Galliéni mettait dans ces organisations s'exprimait surtout dans la détermination de leurs attributions. Les chambres consultatives qui représentaient officiellement les intérêts commerciaux et industriels de leur circonscription avaient la charge de fournir aux autorités tous les renseignements et indications d'ordre économique, de donner leur

avis sur les moyens d'accroître la prospérité du commerce et de l'industrie sur les questions intéressant la législation commerciale et industrielle et, en général, sur toutes celles pour lesquelles elles étaient consultées.

Le droit de correspondre avec le gouverneur général leur était reconnu, mais à la condition que ce fut par l'intermédiaire de leur président, et sous le couvert des chefs de circonscription.

Au cas où les chambres consultatives excéderaient leurs pouvoirs en délibérant par exemple sur des questions n'ayant pas pour objet des intérêts commerciaux ou industriels de leur circonscription, l'arrêté du 26 février 1902 prévoyait une sanction radicale : la dissolution de l'assemblée (2).

Cette nouvelle organisation devait bientôt subir quelques modifications importantes qui constituent déjà un acheminement vers une collaboration généralisée des habitants et de l'administration.

Comme la pacification était terminée et que la mise en valeur de la colonie était en bonne voie, le successeur du Général Galliéni, M. Augagneur, décida de laisser plus d'initiative aux colons. Un arrêté du 22 août 1906 complété lui-même par d'autres arrêtés du 30 août 1906, et du 23 août 1910, reforma l'arrêté de 1902. Il décida en particulier, que les membres des chambres facultatives seraient élus par les commerçants et industriels, et non plus nommés par l'administration.

Participent à l'élection, tous les citoyens français majeurs jouissant de leurs droits civils et politiques, chefs d'établissement ou de succursales inscrits sur les rôles des patentes de la circonscription, et par les citoyens français majeurs détenteurs d'un permis d'exploitation minière dans la circonscription depuis au moins un an. Sont éligibles tous les électeurs âgés de vingt-cinq ans. Désormais, les chambres consultatives se renouvellent par moitié tous les deux ans, et les élections ont lieu au scrutin de liste à la majorité relative des suffrages du premier tour.

Un an après, les attributions des chambres consultatives du commerce et de l'industrie devaient être elles-mêmes réformées par d'autres arrêtés des 26 et 27 juillet 1909 et 24 avril 1912.

Les assemblées avaient toujours pour rôle essentiel de fournir des

(2) Conformément aux dispositions de l'arrêté du 26 février 1902, des décisions successives créèrent au cours des années 1902 et 1903 des chambres consultatives à Tananarive, Nossi Bé, Tamatave, Farafangana, Fianarantsoa, Fort-Dauphin, Vatomandry, Diégo-Suarez, Ambositra, Sainte-Marie et Vohémar.

avis et des renseignements à l'administration sur des questions industrielles et commerciales, mais la nouvelle réglementation prévoyait qu'il y aurait des cas où le gouverneur général devrait obligatoirement prendre leur avis, notamment sur les règlements relatifs aux usages commerciaux, la création dans leur circonscription de nouvelles chambres consultatives, sur les tarifs de services et de transports concédés, ceux de la main-d'œuvre pénale, sur les cessions aux particuliers pour les services publics de main-d'œuvre et de fourniture.

En plus, et de leur propre initiative, les chambres consultatives pouvaient toujours présenter leurs vues sur les moyens propres à accroître la prospérité du commerce et de l'industrie et en provoquer le développement.

Quelques réformes de détail interviennent encore pendant la guerre, avant la grande réforme de 1918.

B. — LA REPRÉSENTATION DES INTÉRÊTS AGRICOLES

Les deux arrêtés du 26 février 1902 instituaient une représentation particulière des intérêts agricoles, par la création de comices agricoles et d'une chambre d'agriculture.

Dans l'esprit du Général Galliéni, cette réforme, en rapprochant les intérêts des planteurs, des éleveurs et des exploitants forestiers et en les déterminant avec plus de netteté, devait leur permettre de mieux faire connaître leurs besoins et leurs vœux, et à l'administration d'obtenir des renseignements plus sûrs.

Des comices agricoles furent établis dans les chefs-lieux de province ou de districts où se trouvaient réunis au moins huit colons citoyens français majeurs, jouissant de leurs droits civils et politiques, propriétaires, concessionnaires, fermiers, régisseurs de biens ruraux, ou chefs d'usines agricoles (3).

Le bureau de chaque comice comprenait un président et deux assesseurs nommés pour trois ans par le gouverneur général.

Leurs attributions portaient exclusivement sur les questions agricoles. C'est ainsi qu'il avaient à donner leurs avis, ou pouvaient émettre des vœux sur les moyens propres à encourager l'agriculture, l'élevage et l'industrie forestière.

La création d'une chambre d'agriculture de Tamatave qui se super-

(3) Au cours de l'année 1903, divers comices furent installés à Ananalava, Tamatave, Tuléar, Nossi Bé, Majunga, Diégo-Suarez, Antolabra, Ambato et Fianarantsoa, Mahanoro et Vatmandry.

posait à l'ensemble des comices assurait enfin à l'agriculture une représentation, non pas seulement régionale, mais coloniale, en rapport direct avec le gouvernement général.

La chambre d'agriculture groupait les présidents de chaque comice, et pouvait s'adjoindre des membres élus pour trois ans, pris parmi les personnes figurant sur les listes d'inscription des comices.

Le bureau, composé d'un président, d'un vice-président et d'un secrétaire, était élu par l'assemblée à la majorité absolue des suffrages pour trois ans.

La chambre d'agriculture était chargée de centraliser et d'étudier les desiderata, les avis et les travaux des comices. En outre, elle était appelée à présenter des vœux au gouverneur général et à donner à l'administration de la colonie les avis ou renseignements qui pourraient lui être demandés.

Cependant, ce qui était normal, toutes les questions étrangères aux intérêts agricoles de la colonie devaient par contre, sous réserve de dissolution, être strictement écartées des délibérations de l'assemblée.

Enfin, chaque année, la chambre agricole devait rédiger un rapport résumant les travaux de tous les comices et les faits : observations ou renseignements divers susceptibles d'intérêt.

Ce second arrêté du 26 février 1902 subit, lui aussi, quelques modifications.

Un arrêté du 22 août 1906 rapprocha le statut des comices agricoles de celui des chambres consultatives du commerce et de l'industrie, décidant notamment que leur bureau serait élu. Une décision du gouverneur général du 26 mars 1908 autorisa ensuite les comices à adresser directement leurs procès-verbaux aux chefs de province qui les transmettaient au gouvernement.

Enfin, un arrêté du 20 février 1912 réorganisa la représentation des intérêts agricoles. Les progrès de l'agriculture justifiaient l'organisation d'institutions consultatives destinées à apporter au gouverneur général le concours d'opinions libres, d'avis et de vœux éclairés émis par les agriculteurs. Il y avait intérêt également à faciliter à ces derniers les moyens de faire parvenir leurs vœux au gouvernement général et de lui soumettre leurs avis sur toutes les questions intéressant l'agriculture.

Les principales modifications apportées aux dispositions antérieu-

res portèrent à la fois sur les conditions de création des comices, leurs attributions et leur fonctionnement.

Le nombre de colons nécessaire pour permettre la constitution d'un comice qui avait été porté à 20 par l'arrêté du 22 août 1906 était ramené à 15.

La compétence des comices était élargie. Désormais ils pouvaient s'occuper de toutes les questions intéressant directement ou indirectement l'agriculture et l'élevage. Ils devaient être consultés aussi par le gouvernement général sur toutes les questions agricoles présentant un intérêt régional et général.

Enfin, en cas d'urgence, ils étaient autorisés à adresser directement leurs avis et leurs vœux au gouverneur général sans passer par la chambre d'agriculture.

Le même arrêt réorganisa également la chambre d'agriculture : son siège fut transféré à Tananarive. On adjoignit aux présidents des comices agricoles des délégués élus par les comices comprenant plus de 20 membres, à raison d'un par assemblée remplissant ces conditions.

III. — Unification et élargissement de la représentation économique

Quelques mois avant la fin de la guerre, la représentation des intérêts économiques de la population française fut complètement refondue par deux arrêtés pris par le gouverneur général Merlin, le 4 juin 1918.

Le premier supprimait les comices agricoles et la chambre d'agriculture de Tananarive. Le second créait des chambres consultatives du commerce, de l'industrie et de l'agriculture.

Cette réforme avait pour but d'abord de donner à l'agriculture une représentation plus effective. En effet, depuis le début des hostilités, les sessions de la chambre d'agriculture de Tananarive avaient été suspendues. Quant aux comices agricoles, il ressortait que dans l'ensemble, ils manquaient d'autorité pour donner des avis, ou formuler des vœux.

L'initiative du gouverneur Merlin avait en réalité une portée très grande car elle procédait du désir de faire collaborer plus étroitement les colons avec l'administration.

A ce titre elle donna un aspect nouveau à la représentation des intérêts économiques à Madagascar.

Mais ce fut moins dans l'organisation des nouvelles assemblées, que dans la détermination de leurs attributions que se manifesta la bienveillance du pouvoir local. Avec l'arrêté du 4 juin 1918 la compétence des chambres consultatives du commerce, de l'industrie et de l'agriculture passa nettement du plan purement professionnel, au plan économique.

Enfin, le gouverneur général Merlin, reprenant l'idée qui avait présidé à la création d'une chambre d'agriculture, décidait de réunir en un congrès annuel les présidents des chambres consultatives comme il le disait dans une circulaire en date du 10 juin 1918 : « c'était donner à la colonisation le moyen de présenter avec autorité et compétence les desiderata intéressant toutes les branches économiques de l'Ile ». Ainsi la représentation des intérêts corporatifs passait définitivement du plan régional au plan colonial.

Les chambres consultatives du commerce, de l'industrie et de l'agriculture devaient être créées par un arrêté du gouverneur général, pris en conseil d'administration (4). Le nombre de leurs membres variait entre 8 et 14, proportionnellement au nombre d'électeurs qui étaient répartis en deux collèges distincts dont l'un groupait les intérêts commerciaux et industriels et l'autre les intérêts agricoles.

Les conditions requises pour être électeurs étaient à peu près les mêmes que dans l'ancienne organisation ; toutefois, il faut signaler que les femmes pouvaient prendre part à la désignation des membres des chambres consultatives.

Les chambres consultatives du commerce, de l'industrie et de l'agriculture avaient toujours pour mission essentielle de représenter officiellement les intérêts commerciaux, industriels et agricoles de leur circonscription. Parmi les principales fonctions, elles avaient à participer aux enquêtes économiques, à fournir à l'administration des renseignements sur les moyens d'accroître la prospérité du commerce, de l'industrie et de l'agriculture, sur les questions intéressant la législation commerciale, à établir les mercuriales, les statistiques commerciales, industrielles et agricoles. Il faut noter encore leur droit de donner dorénavant des avis sur les plans de campagne des travaux publics et des travaux de prestation et surtout la possibilité d'être consultées sur toutes les questions économiques qui leur seraient sou-

(4) Un arrêté du même jour créa des chambres consultatives du commerce, de l'industrie et de l'agriculture à Tananarive, Tamatave, Diégo-Suarez, Nossi Bé, Dzaoudzi, Majunga, Tuléar, Fianarantsoa et Farafangana, Mananjary.

mises par le gouverneur général ou les chefs de province. De leur côté, les chambres consultatives pouvaient prendre l'initiative de présenter leurs vœux sur les moyens propres à développer le commerce, l'industrie et l'agriculture, ainsi que sur toutes les questions économiques d'ordre général.

Toutefois, par une sage limitation, toutes délibérations d'ordre politique, ou concernant des questions qui ne sont pas d'intérêt général étaient formellement interdites. La sanction était la nullité de la délibération, et en cas de récidive, la dissolution de l'assemblée.

Quant au congrès des présidents des chambres consultatives qui devait être convoqué chaque année à Tananarive dans une session de vingt jours au maximum, il représentait l'ensemble des intérêts économiques de la Grande Ile, et groupait l'élite de la représentation agricole, commerciale et industrielle.

Le congrès était chargé d'étudier les vœux des chambres consultatives et toutes les questions économiques d'intérêt général qui lui étaient soumises par le gouverneur général. Sur les mêmes objets, il pouvait prendre l'initiative de présenter des vœux.

IV. — La personnalité civile

L'évolution de la représentation économique va se précipiter. Un nouveau stade est atteint avec le décret du 12 juin 1919 qui autorise le gouverneur général à accorder dans certains cas la personnalité civile aux chambres consultatives du commerce, de l'industrie et de l'agriculture.

C'est la consécration des services rendus par les assemblées consulaires. Cette mesure se légitime d'ailleurs par le développement économique de Madagascar dont témoigne cette statistique du commerce extérieur.

1896	17.600.000
1902	55.000.000
1910	78.000.000
1915	110.000.000
1916	187.000.000
1917	223.000.000
1918	240.000.000

Le décret du 12 juin 1919 (5) répondait aux aspirations de la colo-

(5) Un décret du 10 décembre 1928 promulgué seulement le 15 décembre 1930 et complété par un arrêté du 12 décembre 1930 a réorganisé les chambres de commerce, d'industrie et d'agriculture de Madagascar.

nisation française qui avait eu l'occasion d'exprimer ses sentiments dans un congrès réuni à Tananarive en 1919, et dont nous aurons l'occasion d'analyser l'œuvre plus loin.

Le décret du 12 juin 1919 marque aussi une date importante dans l'évolution des rapports franco-malgaches. En raison du loyalisme de la population indigène et pour reconnaître l'importance de son rôle économique, on fit place dans la nouvelle organisation à une représentation des intérêts économiques purement indigènes.

C'est par arrêté pris en conseil d'administration et approuvé par le ministre des colonies que les chambres consultatives peuvent être transformées en chambres du commerce, de l'industrie et de l'agriculture.

Ces organismes sont des établissements publics dotés de la personnalité civile. Ils constituent auprès des pouvoirs publics les organes officiels des intérêts agricoles, commerciaux et industriels.

L'arrêté qui les crée fixe l'étendue de la circonscription, la composition du bureau, les détails d'administration du budget et le nombre des membres français qui sont élus dans les mêmes conditions qu'auparavant.

Aux membres français sont adjoints deux membres indigènes : l'un représentant les intérêts commerciaux et industriels, l'autre les intérêts agricoles. Ces membres ne sont pas élus mais choisis par le gouverneur général sur des listes établies par les chefs de province après avis de la chambre en fonction.

Les attributions des chambres de plein exercice sont à peu près identiques à celles des chambres consultatives. Elles fournissent des avis et des renseignements sur les questions industrielles et commerciales. Elles présentent leurs observations sur l'état du commerce, de l'industrie et de l'agriculture et sur tous les moyens propres à accroître la prospérité.

Mais l'importance de la réforme résulte du fait que la consultation des chambres de plein exercice devient obligatoire dans les cas suivants :

- 1°) Sur les règlements relatifs aux usages commerciaux.
- 2°) Sur les changements projetés de la législation commerciale, douanière et économique, sur la création de tribunaux de commerce, de nouvelles chambres de commerce, d'industrie, d'agriculture dans leur circonscription, la réglementation des établissements à l'usage du commerce, de l'industrie et de l'agriculture, ou ayant une action

sur le mouvement économique du commerce, sur l'établissement de banques privilégiées, sur les projets des travaux publics intéressant le commerce, l'industrie et l'agriculture, sur les tarifs de la main-d'œuvre pénale, sur les cessions aux particuliers par les services publics de main-d'œuvre ou de fourniture.

3°) Sur les services de transports.

Cette dernière réforme marque le terme de l'évolution des assemblées représentatives des intérêts économiques malgâches. La réorganisation opérée en 1930 n'y ajouta rien. Petit à petit, les chambres de commerce, d'industrie et d'agriculture avaient ainsi acquis la possibilité d'intervenir avec efficacité dans tous les problèmes intéressant ces branches de l'activité malgâche. Leur compétence était même dégagée du domaine strictement corporatif pour prendre une caractère tout-à-fait général. Enfin, suprême mesure de décentralisation, l'octroi de la personnalité civile leur donnait une véritable indépendance garantie par des ressources propres.

Mais déjà les colons estimaient insuffisants les avantages qui leur avaient été conférés et ils revendiquaient le droit de dire leur mot dans le gouvernement de la colonie.

CHAPITRE III

LE DEVELOPPEMENT DE L'ORGANISATION MUNICIPALE

Lorsqu'il s'agit de régime municipal aux colonies il faut distinguer l'organisation municipale proprement dite du type européen et les institutions indigènes qui se rapprochent souvent d'assez loin de la commune française.

Dans nos possessions d'outre-mer, abstraction faite des anciennes colonies Antilles et Réunion, l'organisation municipale du type métropolitain ne s'étend pas à l'ensemble du pays : seuls quelques centres sporadiques sont dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

Le caractère même de ces municipalités est très différent de celles qui existent dans la Mère Patrie. Dans une même colonie il est fréquent qu'il y ait plusieurs types de communes dont l'organisation et les attributions sont dissemblables.

La création de municipalités présente toujours un intérêt plus économique que politique. Lorsqu'un centre urbain se développe on se préoccupe généralement de le doter de moyens qui lui permettront de jouer le rôle que les circonstances paraissent lui avoir assigné. L'érection de ce centre en municipalité permettra de dégager son sort financier de celui de l'ensemble du territoire et d'aménager d'une façon indépendante ses dépenses et ses recettes.

Dès les premières années de l'annexion de Madagascar, l'administration locale, bien qu'obligée par les circonstances à pratiquer une politique de centralisation administrative et financière, jeta les premières bases de l'organisation communale malgâche dont nous allons étudier rapidement l'évolution.

L'administration municipale est un des aspects essentiels du gouvernement local. Tout le monde est d'accord pour constater qu'elle contribue à la formation de l'esprit public en obligeant les individus à s'élever au-dessus de leurs intérêts particuliers, et qu'elle constitue

une préparation précieuse à la pratique des affaires administratives et financières. Enfin, solution de liberté, elle prépare et pousse les administrés à réclamer des droits politiques de plus en plus étendus.

Cela suffirait à justifier une étude de l'organisation municipale malgâche, mais son intérêt ici résulte surtout du fait qu'elle est l'une des bases du recrutement des délégations économiques et financières.

I. — Les origines

Les origines de l'organisation communale malgâche sont assez curieuses.

Un décret en date du 28 janvier 1896 en rattachant en tant que colonies à Madagascar qui n'était encore qu'un protectorat, nos anciennes possessions de Nossi-Bé, de Sainte-Marie et de Diégo-Suarez, spécifiait que ces trois établissements gardaient leur autonomie financière et seraient érigées en communes.

Un arrêté du 13 février 1896 du résident général fixa leur organisation. A la tête de chaque commune était placé un administrateur-maire assisté d'une commission municipale, composée de trois à cinq membres dont un ou deux adjoints nommés pour deux ans par le résident général.

Ces commissions avaient un rôle exclusivement consultatif ; elles ne donnaient que des avis aux administrateurs-maires sur les principales questions d'intérêt communal. Le budget préparé par l'administrateur-maire, après consultation de la commission municipale, devait être approuvé par le résident général.

Un second arrêté du 13 février 1897 constitua à ces commissions un domaine public et privé.

Autonomes financièrement et administrativement, elles avaient le droit de posséder, d'acquérir, d'aliéner et d'ester en justice. Elles pouvaient donc se développer et prospérer par l'affectation judicieuse de leurs ressources à l'exécution des tâches d'intérêt local. Les colons membres de la commission municipale, bien qu'ayant en droit peu de pouvoirs, avaient le moyen néanmoins de donner une certaine orientation à la gestion des affaires communales. Cependant l'organisation municipale devait bientôt prendre pied à Madagascar nouvellement annexée grâce à l'initiative de quelques colons de Tamatave qui émirent le vœu de voir leur ville érigée en commune.

Le Général Galliéni, considérant le développement croissant de ce

centre où la population européenne était relativement importante, institua conformément aux instructions du Ministre des colonies par un arrêté du 27 mai 1897, une commission municipale provisoire composée de cinq membres et présidée par le résident de la région. Cette commission avait entre autre attribution, celle d'élaborer un projet d'organisation définitive de la commune à créer.

Quelques mois après, par un arrêté du 15 octobre 1897, Tamatave et Majunga furent érigées en communes, et leur régime municipal était copié sur celui des établissements de Nossi-Bé, Sainte-Marie, Diégo-Suarez. Toutefois parmi les huit membres que comprenait chaque commission, se trouvaient trois indigènes.

Un arrêté du 30 novembre 1898 mit sur pied une organisation municipale assez particulière pour les villes de Tananarive et de Fianarantsoa. Celles-ci bénéficiaient de l'autonomie administrative et financière, mais les administrateurs-maires sous l'autorité directe du gouverneur général avaient seuls la responsabilité de la gestion des intérêts communaux, aucune commission ne leur étant adjointe.

Cette différence de statut provenait du fait que le centre de l'Ile était encore à cette époque en état de siège et d'autre part l'organisation municipale instituée par les arrêtés du 13 février et du 15 octobre 1897 n'avait pas donné les résultats escomptés.

Les commissions municipales étaient des assemblées exclusivement consultatives et il était apparu qu'il était très difficile de les maintenir dans ce rôle restreint ; elles manifestaient une tendance marquée à s'attribuer des pouvoirs qui leur étaient refusés par les textes. De là un certain nombre de froissements avec les administrateurs-maires préjudiciables aux intérêts communaux.

II. — L'extension du régime municipal

Le Général Galliéni inclinait fortement à confier désormais l'administration des centres urbains à des fonctionnaires investis des attributions confiées aux maires, mais sans l'assistance d'aucune assemblée. Il soumit un projet de décret dans ce sens au département des colonies. Le ministre estima que l'expérience n'avait pas duré assez longtemps. Un décret du 2 février 1899 confirma l'organisation actuelle et en facilita l'extension. D'après ce texte « Les principaux centres de population de la colonie de Madagascar et dépendances peuvent être érigés en communes par arrêt du gouverneur général en

conseil d'administration et approuvés par le ministre des colonies. Le même arrêté déterminera s'il y a lieu, la composition et les attributions des commissions municipales. Les administrateurs des chefs-lieux des communes exerceront les fonctions de maires et seront administrateurs de toutes les dépenses civiles. Les budgets municipaux sont préparés par les administrateurs-maires approuvés par le gouverneur général en conseil d'administration, et rendus exécutoires par les administrateurs ».

Les dispositions du décret étaient rendues expressément applicables aux municipalités de Diégo-Suarez, Nossi-Bé, Sainte-Marie, aux centres autonomes de Tamatave et de Majunga. Le gouverneur général avait donc la latitude de conserver ou de supprimer les commissions consultatives déjà existantes. Le décret régularisait enfin la situation des communes de Tamatave et de Majunga dont le statut avait été établi par arrêté et non par décret.

M. Augagneur apporta le même souci de décentralisation dans l'organisation des municipalités que dans celles des assemblées corporatives. Par un arrêté du 13 octobre 1908, il réforma le régime communal de la Grande Ile. Faisant confiance aux administrés, il établit des commissions municipales à Tananarive et à Fianarantsoa. Les statuts de ces deux villes devenaient analogues à celui des autres centres de Madagascar.

La composition des différentes commissions était fixée comme suit :

Tananarive, Tamatave, Majunga, Diégo-Suarez, 8 membres, 7 Français et 1 Indigène dont deux adjoints.

Nossi-Bé : 5 membres, 4 Français et 1 Indigène, dont deux adjoints.

Fianarantsoa et Sainte-Marie, 3 membres, 2 Français et 1 Indigène, dont un adjoint.

Un arrêté du 23 Décembre 1914 porta à 11 le chiffre de ses membres : 8 Français et 3 Indigènes pour Tamatave et Majunga, et à 7 membres : 5 Français et 2 Indigènes pour Nossi-Bé.

Les membres des commissions municipales étaient nommés comme auparavant par un décret du Gouverneur Général qui désignait de la même façon les adjoints à l'administrateur-maire choisis parmi les membres français de la commission municipale.

Le fonctionnement des commissions municipales, leurs attributions et celles de l'administrateur-maire, les dispositions concernant le domaine et le budget ; étaient renouvelés de la réglementation antérieurement en vigueur en vertu des arrêtés du 13 Février et du 15 Octobre 1897.

III. — L'Institution des Conseils municipaux

Le décret du 9 Octobre 1913, sans abroger l'organisation antérieure créa à Madagascar un type nouveau de municipalité, qui constitue une transposition assez édulcorée du régime institué dans la Métropole par la loi du 5 Avril 1884. Cette réforme a tout de même un caractère décentralisateur. On prévoit l'établissement des conseils municipaux dotés de certains pouvoirs propres.

Le conseil municipal est composé de membres français (5 à 11 selon l'importance de la commune) élus directement par l'assemblée des électeurs français ou naturalisés inscrits sur la liste électorale et âgés de 21 ans accomplis et ne se trouvant dans aucun cas d'incapacité légale. Les électeurs doivent en outre spécifier qu'ils ont trois ans de séjour dans la colonie, qu'ils ont un domicile réel depuis un an dans la commune ou que n'y résidant pas, mais inscrits au rôle des contributions de la commune, ils ont déclaré au premier Janvier vouloir exercer leurs droits électoraux. Enfin les électeurs doivent payer 40 frs d'impôt direct par an.

Aux membres français sont adjoints des membres indigènes de 2 à 4 désignés par le gouverneur général au conseil d'administration et choisis de préférence parmi les non fonctionnaires, propriétaires, patentés et au moins contribuables de la commune.

Sont éligibles au conseil municipal tous les électeurs de la commune âgés de 25 ans accomplis, sauf les membres du conseil d'administration, les fonctionnaires, les militaires en activité de service, les entrepreneurs de services municipaux, les ministres des cultes, les personnes pourvues d'un conseil judiciaire, les domestiques, les individus dispensés de subvenir aux charges communales ou secourus par le bureau de bienfaisance. La durée du mandat est de trois ans.

Le maire est toujours l'administrateur chef de la province. Il est seul chargé de l'administration, mais il peut déléguer une partie de ses fonctions à ses adjoints, qui le suppléent et sont dorénavant élus par le conseil municipal.

Notons que l'administrateur-maire agit sous le contrôle du gouverneur général comme agent du pouvoir central, mais qu'il agit sous le contrôle du conseil municipal et la surveillance de l'autorité supérieure pour tous les actes administratifs, la police et la salubrité.

La nouvelle assemblée a des pouvoirs délibératifs alors que les

commissions municipales ne donnent leur avis que sur le budget préparé par l'administrateur-maire, les conseils municipaux émettent un vote. Leur liberté se trouve d'ailleurs limitée par l'existence de dépenses obligatoires et la stricte limitation des dépenses imprévues.

Sur les recettes ordinaires le conseil municipal n'a que très peu de pouvoir ; mais il vote les contributions extraordinaires et les emprunts communaux.

Par ces dispositions les habitants européens et indigènes pouvaient participer avec plus d'indépendance et d'efficacité que par le passé à la gestion des affaires communales. C'était en même temps une occasion qui leur était offerte de prouver leur aptitude à s'occuper des affaires administratives.

Cependant cette institution nouvelle ne devait pas aux termes du décret du 9 Octobre 1913 s'appliquer automatiquement aux communes déjà créées. Il appartenait au gouverneur général de se prononcer sur l'opportunité de son fonctionnement dans tel ou tel centre.

Dans l'esprit du gouverneur général Picquié le bénéfice du nouveau régime devait être réservé aux communes disposant de ressources suffisantes. Deux centres, Diégo-Suarez et Fianarantsoa avaient justement des budgets en équilibre sans obtenir de subventions de la colonie. Aussi un arrêté du 30 Juin 1914 créa-t-il deux conseils municipaux comprenant 8 membres français et 3 membres indigènes.

L'établissement des listes électorales devait se faire du 1^{er} Août au 30 Novembre 1914, mais la guerre ayant éclaté une loi du 24 Décembre 1914 vint ajourner les élections de tous ordres en France et aux colonies.

C'est pourquoi Tamatave, par un arrêté du 23 Décembre 1914 et Tananarive par arrêté du 9 Janvier 1915 se virent étendre le régime prévu par l'arrêté de 1908 et dotées de commissions municipales et ne purent bénéficier du régime établi par le décret de 1913.

Les hostilités terminées, l'arrêté du 30 Juin 1914 qui avait été provisoirement rapporté fut remis en vigueur par un arrêté du 29 Juillet 1920 qui rétablit les conseils municipaux de Fianarantsoa et de Diégo-Suarez. Un arrêté du 29 Mars 1921 étendit les bénéfices de ce régime aux communes de Majunga et de Nossi-Bé.

L'application de l'arrêté du 23 Octobre 1908, qui est toujours en vigueur fut étendu aux communes d'Ansirabe (arrêté du 13 Novembre 1920), de Tuléar (6 septembre 1921), de Mananjary (21 Décembre 1923), puis enfin à Morandava en 1932.

Si le développement de la vie municipale à Madagascar se fait assez lentement, ce n'est pas cependant que les habitants se soient désintéressés de la question. Non, la meilleure preuve nous en est donnée par le compte rendu des discussions du congrès réuni en 1920 par le gouverneur général Garbit, et qui devait avoir une influence décisive sur la création d'une assemblée représentative à Madagascar. La première commission du congrès chargée spécialement de la question des assemblées avait émis les vœux suivants :

1°) Que toutes les municipalités soient élues.

2°) Que soient électeurs tous les Français habitant la commune depuis 2 ans et inscrits pour 75 frs au moins de contributions directes ou taxes assimilées.

3°) Que les militaires ou fonctionnaires ne soient pas électeurs.

4°) Que les indigènes appelés à faire partie des municipalités soient nommés par le gouverneur général sur présentation du chef de province et de la municipalité.

5°) Que la commune, base de toute organisation administrative, soit créée dans tous les centres d'une certaine importance lorsque les intéressés le demanderaient.

6°) Que les attributions des municipalités soient élargies, notamment en matière financière, et que les recettes d'un budget normal municipal en France leur soient accordées pour qu'elles puissent disposer de ressources suffisantes pour poursuivre sur plusieurs exercices l'exécution d'un programme de travaux.

Ces vœux furent émis à l'unanimité ; ce qui n'empêcha pas que leur discussion fut assez vive. Certains membres de la commission ayant contesté l'utilité d'une extension de la représentation municipale.

Interprétant ces vœux, le gouverneur général Garbit prescrivit par une décision du 12 Janvier 1921 que dans les villes de Tananarive, Tamatave, Majunga et Nossi-Bé les commissions municipales et les assemblées consulaires se réunissent le plus rapidement possible en assemblées plénières, pour donner avis motivé sur l'opportunité d'ériger leur commission municipale en municipalités élues sous le régime du décret du 9 Octobre 1913.

Seules les assemblées de Nossi-Bé et Majunga demandèrent de bénéficier de ce statut. Les villes de Tananarive et de Tamatave au contraire refusèrent la transformation de leurs commissions municipales en conseils municipaux.

IV. — Le décret du 6 Mai 1924 : Nouvelle preuve de libéralisme

A la veille de la promulgation du décret instituant les délégations économiques et financières un nouveau texte est venu apporter quelques modifications importantes au décret de 1913. Le décret du 6 Mai 1924 a pour objet essentiel d'étendre le corps électoral français et de **constituer un collège électoral indigène**.

Dorénavant, les citoyens français pour être électeurs ne sont plus astreints à des conditions de sens ; on n'exige plus d'eux qu'ils paient 40 francs d'impôt au minimum pour voter. Quant à la représentation indigène, si les conseillers sont toujours nommés par le gouverneur général en conseil d'administration, elle repose tout de même en partie sur l'élection. L'élite de la population indigène est appelée à désigner un nombre d'élus triple de celui des conseillers à élire. C'est uniquement parmi les noms de cette liste, que le chef de la colonie aura à porter son choix.

En dépit de cette législation libérale l'organisation municipale est relativement peu développée à Madagascar.

Un certain nombre de raisons nuisent à l'extension de la représentation municipale. Tout d'abord nos compatriotes sont relativement peu nombreux à Madagascar, ils ne forment même pas le centième de la population totale. D'autre part, ils sont localisés dans une proportion de plus 85 % dans les grandes villes. Il est difficile de doter d'une organisation municipale d'autres centres où vivent seulement quelques fonctionnaires car les colons sont dispersés.

Il ne faut pas oublier non plus que sur 158.000 habitants dans les agglomérations pourvues d'un conseil ou d'une commission, il y avait 142.000 indigènes et que dans les autres centres la proportion est plus forte.

CHAPITRE IV

LA PARTICIPATION DES NOTABLES AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Avant la création des délégations économiques et financières, les habitants n'étaient tout de même pas entièrement écartés du gouvernement de la colonie car un certain nombre de notables siégeaient au conseil d'administration.

Dans notre législation coloniale, il est de tradition de placer à côté du gouverneur tout puissant un conseil (conseil privé d'administration et de gouvernement) chargé de l'éclairer de ses avis et qu'il a l'obligation de consulter dans certains cas, quitte à ne pas suivre ses indications.

La première organisation du conseil d'administration de Madagascar date du décret du 3 Août 1896. En dehors du résident général qui le présidait il était composé exclusivement des principaux fonctionnaires de la colonie : le secrétaire, le commandant supérieur des troupes, le directeur des finances, le procureur général, les directeurs des travaux publics et de l'agriculture, mais contrairement à ce qui se passait dans les autres colonies aucun habitant n'y siégeait.

Un arrêté du 20 Octobre 1896 pris par le gouverneur général, en considération de la situation troublée de la colonie réorganisa le conseil d'administration. Le Général Galliéni en profita pour adjoindre aux fonctionnaires qui le composaient, deux colons notables qui seraient désignés par lui. Ainsi le résident général manifestait le prix qu'il attachait à la collaboration des colons, même pour la solution des questions administratives.

Toutefois cette première mesure ne donna pas les résultats espérés. La compétence des colons était évidemment assez limitée et leur présence n'était pas d'un grand secours dans la discussion. Aussi fût-il décidé par un arrêté du 4 Janvier 1897 que les colons ne seraient désormais plus appelés à siéger au conseil d'administration qu'à titre consultatif et quand leur présence serait jugée nécessaire.

A la suite de sa tournée de 1901 dans les régions cotières de l'Ile, le Général Galliéni s'étant rendu compte de l'importance croissante des intérêts français, intervint auprès du ministre des colonies pour rétablir une représentation permanente de la colonisation au sein du conseil d'administration.

Un décret du 2 Janvier 1902 autorisa alors le gouverneur général à désigner par un arrêté, 2 colons en qualité de membres titulaires et 2 autres comme membres suppléants.

Le décret du 12 Novembre 1902 qui opéra la refonte de toute la législation précédente maintint à côté de l'élément fonctionnaire (gouverneur général, commandant supérieur des troupes, secrétaire général, directeur du contrôle financier, procureur général chef au service judiciaire, directeur des travaux publics, directeur des douanes); la représentation de la colonisation.

Le nouveau texte spécifiait que deux habitants seraient nommés par un arrêté du gouverneur général soumis à l'approbation du ministre des colonies, deux autres habitants seraient désignés dans les mêmes conditions comme membres suppléants.

Le décret du 12 Novembre 1902 rappelle que les représentants de la colonisation devaient être notables. Ce qualificatif implique que le choix du gouverneur général devait se porter sur des personnes tenant une place importante dans la vie sociale ou économique de Madagascar, et bénéficiant d'une certaine autorité morale. La nomination se justifie mieux que l'élection, car il faut faire appel à des hommes compétents, ayant une connaissance suffisante des affaires administratives. D'ailleurs, ce ne sont pas à proprement parler des représentants de la population, mais plutôt des conseillers que le chef de la colonie choisit en raison de leur expérience.

Le conseil d'administration n'a que des attributions consultatives, il doit donner toutefois son avis sur les questions administratives les plus importantes. Le gouverneur général doit obligatoirement lui en référer pour l'établissement des budgets et des comptes définitifs, l'organisation et le fonctionnement des services, le mode d'assiette,

les règles de perception et les tarifs des contributions et des taxes locales, les projets de travaux publics, les aliénations ou reprises de biens domaniaux, l'octroi ou l'annulation de concessions.

En théorie donc le conseil d'administration composé des principales autorités administratives et des personnalités les plus représentatives de la colonie étant consulté sur les affaires essentielles, devrait jouer un rôle de premier plan en secondant effectivement le gouverneur général dans l'exercice de ses fonctions.

En fait, le conseil d'administration n'a qu'un rôle de pure forme car il entérine souvent sans discussion les décisions du chef de la colonie. Le nombre des affaires qui lui sont soumises est trop considérables pour permettre un examen sérieux. Les fonctionnaires qui composent le conseil ont assez à s'occuper des affaires de leur service pour discuter celles qui sont du ressort de leurs collègues, ce qui leur permet d'éviter des critiques. Quant aux notables, ils manquent peut-être d'indépendance et ne forment qu'une minorité qui n'est pas toujours très renseignée.

A la fin de la guerre on songea à transformer l'organisation du conseil d'administration pour en faire un conseil de gouvernement, en accroissant la représentation de l'élément non fonctionnaire et en y faisant entrer les indigènes. Ce projet n'aboutit pas en raison de l'hostilité de nos compatriotes qui désiraient voir instituer une assemblée uniquement composée de non fonctionnaires.

Cependant de ce projet est issue tout de même la réforme faite par le décret du 22 Mars 1921 qui accordait une place aux représentants des indigènes et augmentait le nombre de notables français.

Depuis, la composition du conseil d'administration n'a pas été modifiée. Le gouverneur général le préside. L'élément fonctionnaire comprend le secrétaire général, le général commandant supérieur des troupes, le procureur général, le directeur des finances et de la comptabilité, le directeur du service de santé, le directeur des travaux publics, le directeur des douanes, l'inspecteur général des services agricoles et forestiers et le directeur de l'enseignement.

Les habitants sont représentés par 4 notables européens et 2 notables indigènes nommés pour deux ans par le gouverneur général qui désigne également pour les remplacer en cas de besoin 4 suppléants européens et 2 suppléants indigènes.

La participation des habitants au gouvernement de la colonie a toujours été très restreinte. Elle présente un caractère plus technique

que représentatif. Néanmoins on peut la considérer comme une sorte de préface à une intervention plus effective des habitants dans la gestion des affaires publiques. Elle prouve tout de même l'intérêt que les pouvoirs locaux ont attaché dès le début aux avis des représentants qualifiés de la population. De plus, les notables européens et indigènes, ayant siégé ou siégeant au conseil d'administration forment un noyau de personnalités particulièrement averties, dont l'expérience est encore enrichie par la pratique des affaires publiques qui ont leur place indiquée aux délégations.

TITRE II

L'Administration française et les Indigènes

CHAPITRE PREMIER

LE MILIEU MALGACHE

La connaissance aussi exacte et sincère que possible des milieux indigènes est une règle essentielle en matière coloniale. La doctrine et l'action doivent être basées sur l'établissement scrupuleux et systématique des faits.

C'est ce que le gouverneur général actuel de Madagascar rappelait aux délégations économiques et financières en 1930 dans un discours où il esquissait les grandes lignes de la politique qu'il entendait suivre (1).

« La politique indigène est simple ; elle est extrêmement variée en son application, puisqu'elle est tenue de s'adapter aux milieux très divers où elle se développe. Elle repose essentiellement sur une connaissance approfondie de ces milieux, si bien qu'en pareille matière, on est exposé à pécher beaucoup plus par ignorance que par intention. Pour tout dire la politique indigène se fait en brousse plus qu'en chambre, et elle exige un contact attentif et permanent avec les populations qui sont soumises à notre action. »

Aussi, avant de dégager les tendances de notre politique indigène, et de voir comment on en est arrivé à accorder à nos sujets la possibilité de participer à la gestion des affaires publiques, il est indispensable de prendre contact avec les populations malgaches et leurs institutions. L'attribution de droits politiques aux indigènes pose en effet des problèmes particuliers à chaque colonie. La variété des races, la diversité des mentalités, la valeur inégale des institutions exigent des méthodes de gouvernement différentes.

(1) *J. O. M.*, 18 octobre 1930, p. 927 et suivantes.

I. — Les Malgaches

Le principal caractère du milieu malgache est son absence d'homogénéité. Avant la prise de possession de l'Île par la France, les indigènes en dépit de l'hégémonie Hova n'étaient pas arrivés à concevoir l'unité de leur pays.

Une première constatation s'impose. Il n'y a pas de race malgache, mais des races venues de l'extérieur ; il n'y a pas de peuple malgache, mais des peuplades d'importance variable. Il n'y a pas un état malgache, mais un état Hova, des tribus Sakalava, Betsimiraka, Bara.

Ces faits sont d'ailleurs mis en lumière par les statistiques démographiques publiées par le Gouverneur Général de Madagascar qui répartissent en une vingtaine de groupements les 3.700.000 indigènes qui vivent à Madagascar.

Hova	911.000	Antaisaka	140.110
Betsileo	518.390	Antankarana	46.760
Betsimisaraka	438.390	Bézanozano	24.690
Sakalava	213.700	Sihanaka	63.570
Antaimoro	197.860	Comoriens et	
Bara	181.750	Anjouanais	135.630
Makoa	48.070	Antandroy	236.320
Tanala	187.280	Mahafaly	53.845
Tsimihéty	211.010	Saints-Mariens	7.600
Antanosy	85.070	Divers	5.810

Pour connaître la mentalité des individus, il est utile de connaître leur origine. Sur ce sujet on est malheureusement obligé à Madagascar de faire de nombreuses hypothèses, car jusqu'ici on n'a pas trouvé de trace d'une population aborigène.

Il paraît acquis que tous les habitants actuels de la Grande Île, soient venus de l'extérieur. L'océan Indien, au lieu d'isoler Madagascar a été un agent de peuplement en amenant durant des siècles, de l'est, de l'ouest, du nord, de l'Afrique, d'Océanie, d'Asie et plus tard d'Europe, des effectifs plus ou moins importants d'émigrants.

La chronologie de ces émigrations est encore très incertaine. Des spécialistes tels que Grandidier, Ferrand, Dandouau ou Julien sont souvent en désaccord.

Les premiers habitants de Madagascar auraient été les hypothétiques Vazimba, dont on retrouverait encore quelques exemplaires

au pays Sakalava. Ce seraient des nègres d'Afrique appartenant à la famille bantoue et apparentés aux Zimba du lac Nyassa.

Dandouau, appuyé en cela par Ferrand et Julien, estime en tout cas que tout se passe à Madagascar comme si les premiers occupants avaient été des nègres venus de l'Ouest apportant avec eux leurs mœurs, leurs coutumes et leur langue.

Les éléments indo-polynésiens qui forment aujourd'hui le fond de la population commencèrent à arriver avant le deuxième siècle avant Jésus-Christ, antérieurement à l'expédition historiquement établie des Eunuques Chinois. Leurs migrations ne se firent pas en grandes masses mais eurent un caractère continu, favorisées par les courants marins et les vents, durèrent plusieurs siècles.

Si on a soutenu, sans toujours pouvoir la prouver l'existence de colonies phéniciennes et juives sur la côte est, les travaux de Ferrand ont établi avec certitude que des Arabes originaires sans doute du golfe Persique ont pris pied entre le septième et le neuvième siècle, aux Comores et sur la côte sud-est de la Grande Ile amenant avec eux des esclaves noirs, les Makoa.

Les Malais, jaunes de race mongolique, qui devaient petit à petit imposer leur domination à une grande partie du continent malgache, ne seraient arrivés qu'à partir du XIII^e ou XIV^e siècle.

Ce n'est qu'au début du XVI^e siècle, que les premiers Européens d'abord des Portugais, puis des Anglais et des Français, font leur apparition et fondent des établissements plus ou moins durables.

En dépit d'un métissage assez généralisé, on peut localiser avec assez de certitude les divers éléments qui ont contribué au peuplement de Madagascar. Les Malais se sont installés sur les hauts plateaux. Ils ont gardé à peu près intacts leurs caractères originaires dans le Mérina, mais dans le Betsiléo ils se sont croisés avec des Indo-Polynésiens. Les habitants des rebords des hauts plateaux et particulièrement ceux des massifs forestiers de l'est sont en général des Austro-Asiatiques. Les Sakalava, qui occupent la région ouest de l'île ont une origine africaine à peu près indiscutée. Alors que les Antandroy et les Mahafaly du sud s'apparentent plutôt aux Polynésiens.

L'influence arabe s'est localisée aux côtes nord-est et sud-est de l'île, peuplées par les Comoriens, les Tankarana, les Bétaniména, les Antaimoro et les Tanosy. Chez les Betsimisaraka, on trouve par contre les traces de rapports séculaires avec les Européens.

De ces données on peut déjà tirer des enseignements utiles pour la connaissance des Malgaches. Un savant ethnologue, le R. P. Du-bois, qui s'est attaché à l'étude de nombreux problèmes anthropologiques et sociologiques locaux, a observé dans un intéressant rapport présenté au congrès international et intercolonial de Paris en 1932 sur la connaissance des mentalités indigènes à Madagascar, que là où le type africain domine comme chez les Bara et les Sakalava par exemple, les mœurs sont plus sauvages, le caractère plus indépendant, l'esprit moins assimilable à notre civilisation, que là où l'Arabe a pénétré plus abondamment, c'est-à-dire dans les tribus du sud-est Antaimoro ou le Tanosy, on remarque la trace plus ou moins profonde de ses usages, de ses superstitions, de ses traditions alors qu'avec le Négrile du type océanien, souvent métissé, les particularités physiques comme les mœurs et les coutumes sont plus estompées, c'est le cas des Betsimisaraka, des Tsimihéty. Chez le Malais méridien qui, au physique et au moral rappelle à beaucoup d'égards le jaune, il y a une mentalité d'homme plus mûr et plus réfléchi, mais aussi un tempérament moral plus imprégné d'habileté commerciale, d'ambition politique et de rouerie diplomatique.

Ces différences de caractères peuvent encore s'accroître ou se modifier du fait des conditions différentes d'habitat.

C'est ainsi que les négroïdes d'origine indomélanésienne qui constituent le fonds de la population ne présentent pas absolument les mêmes caractères, la même mentalité sur les hauts plateaux du centre, sur les pentes de la forêt, dans les régions désertiques de l'Ouest, du Nord et du Sud, ou sur les côtes.

De toutes façons, il faut bien constater que les degrés d'évolution des diverses populations de Madagascar il y a des écarts parfois considérables. Tandis que les habitants des hauts plateaux et spécialement les Hova ont atteint un degré de civilisation relativement avancé, les Sakalava de l'Ouest et surtout les Antandroy et les Mahafaly sont très arriérés. Il n'est pas paradoxal de dire : « Qu'entre un Hova et un Antandroy la différence est aussi grande socialement qu'entre un Français et un Hova ».

Et c'est là un point dont on doit tenir compte dans notre politique indigène ; à chaque peuplade doit correspondre autant que possible des méthodes d'administration différentes, sinon dans leur principe, au moins dans leurs applications.

II. — Les Institutions

Produits du sol et de la race, les institutions et les coutumes sont le reflet du milieu où elles se développent. A Madagascar elles expriment dans leur variété la diversité ethnique et géographique. Aujourd'hui encore, en dépit de la domination Hova et des mesures centralisatrices de l'administration française, il y a de grosses différences dans l'organisation politique et sociale et leurs coutumes des diverses peuplades de la Grande Ile.

De multiples causes sont à l'origine de cet état de choses.

Le peuplement de Madagascar dont les origines sont si diverses ne s'est pas fait par grandes masses, mais en quelque sorte par petites doses, par alluvionnement. Ce pays, dont les dimensions sont très vastes, est relativement peu peuplé, et dans certaines régions les habitants sont très disséminés. La nature d'autre part a fragmenté l'île en de multiples petits pays d'accès difficile. Tout ceci favorisait la constitution de groupements humains peu importants, vivant repliés sur eux-mêmes. Ce fut d'abord et uniquement la famille qui, en se ramifiant, donnait naissance ensuite au clan et à la tribu. Le fokonolona, cellule de la vie politique, administrative et économique des Hova est né sans doute de la réunion de plusieurs clans.

La création de groupements plus vastes ne date que d'une époque relativement récente, que l'on peut situer à la fin du xv^e siècle ou au début du XVI^e. Des chefs habiles et entreprenants Andrianamalimbilany dans le Betsileo, Ralambo « le Roi sanglier » et ses successeurs en Imérina, et son fils Andrianamanirovo en pays Sakalava constituèrent à partir de ce moment des féodalités ou des petits royaumes plus ou moins puissants, mais d'étendue quelquefois considérable. Selon l'expression du R. P. Dubois, « c'est le stade de l'organisation interne des tribus, et celle de leur dissociation externe ». On commence dès lors à distinguer entre Hova et Betsiléo, Betsimisaraka et Antakarana, Antandroy et Mahafaly. Accoutumés à une vie difficile sur une terre peu fertile, longtemps disputée, les Hova constituèrent bientôt un royaume puissant, dont les chefs, tantôt par la force, tantôt par la ruse, étendirent peu à peu leur domination sur les populations environnantes. Andrianampoinimérina, leur plus grand monarque, chef de guerre heureux, diplomate habile, légiste

plein de bon sens et économiste averti, jeta même les bases d'un véritable état à qui il donna des lois soigneusement codifiées, une administration centralisée, des finances solides, une armée puissante. Enfin ce souverain fixa pour lui-même et ses successeurs les grandes lignes d'une politique qui devait aboutir à étendre l'hégémonie hova à l'île entière.

C'est ici que s'ouvre la période d'unification à laquelle la France mit fin en réalisant à son profit les desseins de la dynastie hova. Bien qu'encore le degré d'évolution des Malgaches présente des différences considérables, et que certaines peuplades en soient au stade de la tribu et même du clan, on peut dégager des institutions sociales et politiques quelques caractères communs.

L'individu, au point de vue psychologique, n'a pas d'existence autonome en dehors du groupe dont il fait partie. Comme chez la plupart des peuples primitifs ou simplement arriérés, l'individu n'est rien, le groupe est tout ; la responsabilité elle-même prend souvent un caractère collectif.

C'est ainsi que dans toute l'île l'unité sociale n'est pas, comme chez nous, l'individu isolé mais la famille placée entièrement sous l'autorité paternelle. Le chef de famille jouit d'une autorité incontestée devant laquelle s'inclinent tous les membres de la famille. Chacune d'elles a ses lois propres et se gouverne suivant les ordonnances de ses ancêtres, transmises heureusement de génération en génération et auxquelles il faut scrupuleusement obéir. Cette absence d'individualisme s'explique par la nécessité d'une solidarité très étroite des individus dans tous les domaines et à tous les moments de la vie, tant pour subsister que pour se défendre contre la nature ou leurs semblables car, comme le disait Andrianampoinimérina dans la forme proverbiale si chère aux Malgaches : « Un seul arbre ne fait pas la forêt et avec un seul doigt on ne prend pas un pou ». Partout, ainsi que le note Julien (2), on peut constater : « Une sorte de mutualisme obligatoire ayant comme sanction la mise à l'index des réfractaires qui donne aux communautés une force de cohésion qui supplée heureusement à l'inexpérience et aux imperfections d'une autorité administrative encore mal affirmée.

L'individu, par lui-même, n'a guère de droits. Le principe d'autorité délégué par le souverain maître absolu de la personne et des biens

(2) G. Julien : *Institutions politiques et sociales des Malgaches*, p. IX.

de ses sujets aux chefs de castes, de tribus, de clans, jusqu'aux chefs de famille, maintenait avant l'administration française une discipline d'un caractère quasi absolu ».

Mais les mœurs évoluent et avec elles les institutions et les coutumes. Les transformations cependant ne furent guère sensibles tant que Madagascar ne fût pas sous l'emprise directe de l'Europe. Mais à partir du XIX^e siècle ainsi que l'a observé le gouverneur général Berthier dans ses « Notes et impressions sur les mœurs et les coutumes du peuple malgache » où il a résumé l'expérience acquise après quarante années de service dans la grande Ile, la vie sociale subit sur certains points des modifications importantes. Tout d'abord les missions catholiques et protestantes exercent une influence sur une grande partie de la population indigène puisqu'à l'heure actuelle, les premiers groupent 550.000 fidèles, et les secondes 400.000 ; soit au total presque le tiers des habitants dont elles ont changé, avec les croyances, la mentalité et la manière de vivre. Ce fut ensuite l'action de l'administration française qui, malgré son désir de respecter le passé, fut par la force même des choses obligée de bouleverser les cadres sociaux, en affranchissant les esclaves, en abolissant la royauté et l'organisation féodale.

L'enseignement européen a peut-être aussi été dispensé parfois inconsidérément à des individus avides de s'instruire, mais qui n'étaient pas préparés à le recevoir. C'est pourquoi il existe maintenant à Madagascar, comme d'ailleurs dans presque toutes les colonies, une classe d'individus desaxés qui ont une mentalité d'anarchistes.

Toutes ces transformations sont plus fortement accentuées sur le plateau central et notamment chez les Hova, alors que dans les tribus côtières les coutumes sont restées à peu près intactes.

III. — L'organisation politique Hova

Le jour de son couronnement Andrianampoinimérina aurait déclaré qu'il fallait « que cette terre (Madagascar) lui appartint et que la mer devait être la limite de son royaume ». Ce programme ne devait pas être complètement réalisé.

Lorsque Madagascar devint colonie française la suprématie de la cour de Tananarive ne s'étendait pas à l'Ile entière (1). On pouvait distinguer, d'après les liens qui les rattachaient à la couronne Hova,

(3) Galliéri : *Madagascar, 1896-1905*. Rapport au Ministre, T. II, p. 10 et suivantes.

des pays de souveraineté (Imerina, Itasy, Vakinankaratra) berceau de la dynastie, les pays d'hégémonie (Bézanozano, Betsimisaraka, une partie de l'Antankara) premières conquêtes complètement assimilées, les pays d'autorité nominale (Sakalava, Antankara du nord-ouest, Tsimihety), où les liens de suzeraineté s'étaient fortement relâchés depuis Radama puisque le tribut ou « hasina » n'était que rarement payé, et enfin des pays indépendants (Bara, Tanala, Antaisaka, Antanosy, Sakalava, Mahafaly, Antandroy) qui vivent dans la plus anarchique indépendance.

A l'époque de la conquête, Ranavalona III régnait à Tananarive. En tant que souveraine, elle était la maîtresse absolue de la personne et des biens de ses sujets. En fait, c'était son époux Rainilaiarivony qui dirigeait les affaires du royaume. Celui-ci, véritable dictateur, avait modernisé l'organisation politique hova, s'inspirant au besoin de l'Occident pour mieux lui résister.

A la tête du gouvernement se trouvait le premier ministre assisté de huit ministres (Intérieur, Affaires Etrangères, Guerre, Justice, des lois, de l'Industrie, de l'Agriculture et du Commerce, des Finances, de l'Instruction publique) qui n'étaient plutôt que ses chefs de service. Il gouvernait le royaume par l'intermédiaire de fonctionnaires qui relevaient directement de lui. L'Etat, conformément aux dispositions édictées par Andrianampoinimérina était divisé en six subdivisions ou toko, à la tête desquelles se trouvait un gouverneur principal chargé de représenter le pouvoir central. Ce haut fonctionnaire qui avait des attributions politiques et administratives, était responsable du bon ordre et de la rentrée des impôts. Chaque toko comprenait un nombre variable de gouvernements subdivisés en faritany ou cantons, dirigés par les gouverneurs secondaires ou Madinika appelés aussi Antily et encore Sakaizambositra. Les principales attributions de ces derniers étaient la police, la perception des impôts, la tenue des registres de l'état-civil, le notariat, la voirie, la salubrité, le contrôle des étrangers. Ces fonctionnaires étaient assistés par le fokonolona, communauté d'individus assimilable à la commune française, véritable cellule administrative et politique de la monarchie Hova.

Le fokonolona, c'est l'ensemble des habitants liés par un pacte, le fanekem pokonolona. Cette charte a pour effet de solidariser les intérêts de tous ses membres. La portion de territoire sur laquelle vit le fokonolona est le fonkontany. Le fokonolona procède d'une conception égalitariste très poussée. On ne distingue ni la naissance, ni la

fortune, ni le sexe, ni l'âge des individus ; les femmes et les enfants (dès que ces derniers ont une utilité sociale) en font partie.

Le chef du fokonolona, le Mpiadidy, est élu par tous les membres du Fokonolona, mais il doit être agréé par les loholona (les premiers, les nobles) et les rayamandreny (les pères et mères, les anciens) à qui l'on s'en remet pour le règlement des conflits. Le mpiadidy est l'intermédiaire entre le fokonolona et les gouverneurs Madinika ou Sakai-zambositra (amis des villages). Il est assisté d'un ou deux mpikarakara dont le rôle est de l'aider dans les détails de sa charge.

Les principales obligations des fokonolona tendaient à assurer la sécurité des vies et des biens, la surveillance des digues, la lutte contre les inondations, les récoltes, le contrôle des étrangers, l'hydraulique agricole, la salubrité publique, l'exécution de travaux d'intérêt général ; les membres du fokonolona sont solidairement responsables de leur bonne exécution.

Ainsi, au moment de notre établissement à Madagascar, l'organisation politique hova constituait un curieux amalgame de traditions locales et d'emprunts à l'Occident, mais d'un véritable état, elle n'avait guère que la façade. Le pouvoir personnel des souverains de Tananarive exercé souvent en fait par des favoris, était affaibli par des rivalités, et méconnu encore dans une grande partie de l'Ile.

CHAPITRE II

L'ASSOCIATION DES INDIGÈNES A L'ADMINISTRATION DE LA COLONIE

Lorsque la France s'installa à Madagascar, il ne fut pas question pour notre pays de se substituer complètement aux autorités traditionnelles, et de centraliser tous les pouvoirs. Faisant confiance à la sagesse des Malgaches on estima que la formule du protectorat que l'on venait d'essayer en Tunisie permettrait aux intérêts français de se développer normalement et d'améliorer progressivement le sort de la population indigène. Il fallut cependant se résoudre pour sauvegarder l'ordre public mis en péril par l'anarchie et la révolte à annexer Madagascar, et à supprimer la monarchie Hova. Ceci n'empêcha pas les autorités françaises de faire appel à la collaboration des indigènes sur le plan administratif. Le Général Galliéni substitua dès que ce fut possible l'administration indirecte à l'administration directe et rétablit l'ancienne armature du gouvernement malgache que ses successeurs étendirent même à des régions où elle n'existait pas encore. Enfin, on se préoccupa d'aménager la participation de l'ensemble de nos sujets à la vie publique de la colonie en étroite liaison avec celle de nos compatriotes établis à Madagascar.

I. — Les essais de protectorat

Le traité de 1868 qui garantissait à nos compatriotes la liberté du commerce et aux missions catholiques françaises la liberté d'exercice en activité, fut, à de multiples reprises, violé par le gouvernement hova. Le règlement de la succession de Jean Laborde, notre consul à Tananarive, devait enfin, à la suite de conflits sans nombre amener la rupture.

La France perdit patience ; une démonstration navale fut décidée en 1882. Elle fut suivie de quelques opérations terrestres aboutissant à l'occupation de Diégo-Suarez, de Vohémar et de Marovoay. Toute-

fois le gouvernement français (le ministère de Freycinet avait succédé au ministère Jules Ferry après l'affaire de Lang Son) abandonnant les projets de conquête établis en 1883, désirait donner une conclusion rapide à l'affaire de Madagascar ; nous avions besoin de toutes nos forces pour achever la conquête du Tonkin. D'autre part, une réaction se faisait nettement sentir dans la métropole contre les expéditions coloniales. L'amiral Miot et le consul Patrimonio furent chargés d'ouvrir des négociations avec la cour de Tananarive pour l'établissement d'un régime de protectorat.

Le traité fut signé le 17 décembre 1885 à Tananarive par nos représentants et ceux de la reine Ranaivalona III. Il fut approuvé par la loi du 6 Mars 1896. Le protectorat résultait de ce que l'article 1 du traité déclarait que « le gouvernement de la République représenterait Madagascar dans ses relations extérieures » et que les articles 2 et 3 spécifiaient que le « Résident français qui résidera à Tananarive avec une escorte militaire présidera aux relations extérieures de Madagascar sans s'immiscer dans l'administration intérieure des états de sa majesté la Reine ».

Rien n'était donc changé dans l'administration et l'organisation intérieure du royaume Hova. Notre protectorat sur les Sakalava et les Antankara était reconnu, ainsi que notre occupation de Diégo-Suarez. Le traité donnait encore quelques avantages à nos compatriotes : liberté du commerce, droit de posséder des terres, etc.. etc...

Comme les termes du traité étaient très vagues, une lettre interprétative du mois de janvier 1886 fut envoyée par l'amiral Miot et M. Patrimonio à la reine, mais au lieu d'éclaircir certaines clauses du traité, elle ne fit que les compliquer.

En tout cas, cette solution était tout-à-fait avantageuse pour le gouvernement hova. L'intervention de la France était dans les affaires du royaume réduite au minimum. L'état hova perdait son indépendance uniquement sur le plan des affaires extérieures.

La politique de persuasion inaugurée par le traité de 1885, comme le démontra à la Chambre le 13 novembre 1894, au ministère des Affaires Etrangères, M. Hanotaux (4) « aucun progrès durable ne fut accompli dans le sens de la collaboration, entre les représentants de la France et le gouvernement hova, ni dans le sens de la civilisation. Ces neuf années n'ont été, pour ne pas dire autre chose,

(4) Hanotaux : *L'Affaire de Madagascar*. Exposé fait à la Chambre des Députés le 13 novembre 1894 (p. 79 et suivantes).

qu'un long piétinement sur place. Toute la politique hova a consisté à éluder, à décliner nos bons offices, à replier enfin vers la barbarie et vers tous les abus dont nous aurions voulu le purger, un gouvernement dont la faiblesse fuyante ne se soutenait que grâce à notre inaltérable patience...

L'article 1^{er} du traité de 1885 sur lequel s'appuyait et s'autorisait notre action à Madagascar n'a jamais été exécuté par les Hova. Madagascar s'est trouvée dans une véritable anarchie au point de vue de ses relations extérieures. Les étrangers établis dans l'île vivaient sans aucune sécurité.

Il ne s'agissait pas seulement du manque absolu de sécurité qui paralysait l'effort de la colonisation et du commerce et des entraves apportées à toutes opérations ayant pour objet la mise en valeur des richesses de l'île, et des difficultés opposées à toutes entreprises de travaux publics, mais encore des attentats commis contre leurs personnes et généralement impunis... »

Les premiers résidents généraux, M. Le Myre de Villiers et M. Bompard, malgré de multiples difficultés, parviennent à maintenir par des prodiges de diplomatie, des relations courtoises avec la cour Hova. Les incidents se multiplient au cours de l'année 1894. Nos compatriotes et les éléments indigènes favorables à la France sont l'objet d'attentats, de sévices, qui restent impunis malgré les démarches de notre représentant, M. Larrouy, auprès du gouvernement hova.

M. Le Myre de Villiers, envoyé alors en qualité de Ministre plénipotentiaire à Tananarive, dans le but de régler certaines questions pendantes, se heurta à la mauvaise volonté évidente de Rainilairivony, le premier ministre. Les Européens durent se replier sur la côte en Octobre 1894 et les relations furent de nouveau rompues avec le gouvernement malgache.

Pour assurer la défense de nos intérêts, le ministère Méline, d'accord avec le Parlement, décida d'organiser la campagne militaire qui aboutit, après de multiples péripéties, à la prise de Tananarive, le 30 septembre 1895. Le Gouvernement malgache, pour obtenir la suspension des hostilités, accepta le traité que lui proposait le gouvernement français. Signé à Tananarive le 1^{er} octobre 1895, ce traité rétablissait le protectorat français sur Madagascar, encore que la reine gardât son trône. Le résident supérieur aurait à présider, comme auparavant, aux relations extérieures, mais de plus il aurait

à contrôler l'administration intérieure du royaume et les finances. L'armée malgache subsistait, mais les forces militaires françaises restaient dans la colonie.

Le 16 janvier 1896, la reine dut signer une déclaration unilatérale constatant la prise de possession de Madagascar par la France.

En dépit de cette tutelle qui lui était imposée, le gouvernement Hova s'en tirait en somme à bon compte.

La cour de Madagascar n'en manifesta pas moins une hostilité sourde à notre occupation. Sa résistance ne se contenta pas d'être passive car plusieurs soulèvements éclatèrent dans l'Ile au cours de l'année 1895. La tâche du résident supérieur Laroche fut des plus malaisée. En Janvier 1896, des bandes de Fahavalo (pillards) soutenues secrètement par le parti vieux Hova, semèrent le désordre dans l'Ile, brûlant les villages, pillant tout ce qui tombait sous leurs mains, assassinant un peu partout les colons français et finirent par menacer la capitale.

Dans ces circonstances, et pour permettre une action efficace, le gouvernement français, présidé par M. Méline, décida d'annexer Madagascar purement et simplement. M. G. Hanoteaux, ministre des Affaires Etrangères et M. A. Lebon, ministre des colonies, déposèrent à cet effet un projet de loi comportant un article unique et d'après lequel « Est déclarée colonie française l'Ile de Madagascar avec les Iles qui en dépendent. »

La reine Ranaivalona gardait sa couronne, mais perdait tous pouvoirs dans le gouvernement de l'Ile. Le Général Galliéni la déposa et l'exila à la Réunion le 28 février 1897, après avoir été obligé de supprimer les ministres hova, car son entourage continuait par ses intrigues à entretenir la révolte dans l'Ile.

II. — L'administration indirecte

Après ces deux essais malheureux de protectorat il était évident qu'on ne pouvait laisser les Hova se gouverner eux-mêmes, et encore moins continuer d'imposer leur domination aux autres peuplades de l'Ile. Si le maintien de l'ordre exigeait que l'on retire l'exercice de l'autorité à ceux qui étaient à la tête du gouvernement, cela ne voulait pas dire que l'on dut écarter définitivement les indigènes de l'administration de leur pays. L'exposé des motifs de la loi du 6 Août 1896 précise bien que « l'annexion de l'Ile n'implique aucune

modification en ce qui concerne les méthodes du gouvernement de l'administration intérieure. Le gouvernement français ne désire nullement porter atteinte au statut individuel des habitants, aux usages et aux institutions. »

Dans les 2 ou 3 premières années qui suivirent l'annexion, le général Galliéni fut obligé de substituer presque partout des fonctionnaires européens aux autorités traditionnelles. Comme il l'avait expliqué dans son magistral rapport en 1905, l'administration directe était indispensable pour triompher rapidement de l'insurrection, et prendre contact avec la population. En fait il nous était imposé en Imérina par l'hostilité de la classe dirigeante qui, seule, aurait pu nous fournir des cadres et dans les autres régions par l'anarchie qui régnait à l'état latent. Mais le système ne pouvait être que provisoire, il devait disparaître avec les circonstances qui en avaient motivé l'application.

Dans un pays relativement peu peuplé comme Madagascar, il faut une organisation administrative aussi peu onéreuse que possible, et celle-ci n'est réalisable que par la réduction au minimum du nombre des fonctionnaires européens, et par le recours à des auxiliaires indigènes.

Le souci d'entourer de toutes les garanties de stabilité notre établissement à Madagascar, amena encore le Général Galliéni à associer dès qu'il fut possible l'indigène à l'administration.

Le groupement hova, où avait germé l'idée nationale, au moment de la conquête, était en pleine évolution, constituait véritablement une force. En le tenant à l'écart de notre administration, en le vouant à un état de passivité peu compatible avec ses aspirations, nous ne pouvions espérer faire disparaître les hostilités anciennes, et nous avions à craindre de créer de nouveaux mécontentements.

Après nous être imposés par la force, il fallait songer à assurer le maintien de notre autorité autrement que par la présence de nos troupes, ce qui eut été directement à l'encontre du but poursuivi et consolider notre influence par la sympathie et l'intérêt.

L'association de nos sujets Hova à l'administration de leur pays, était un moyen puissant pour les amener à comprendre que leurs intérêts étaient solidaires des nôtres. Nous avions à remplacer l'ancienne classe dirigeante dont les vieux souvenirs entretenaient l'hostilité par une classe dirigeante nouvelle qui fût à nous. En créant des situations enviables aux fonctionnaires indigènes, en

faisant encore des différences de castes pour ne pas rompre brusquement avec les coutumes, mais en appelant toutes les classes sociales à nous fournir des collaborateurs pour bien montrer que le gouvernement français tenait à distinguer l'intelligence et le loyalisme partout où ils se rencontraient, nous formions autour de nous et dans tous les pays un réseau de sympathies intéressées à sauvegarder l'autorité française, et particulièrement bien placées par les multiples ramifications de nombreuses familles pour gagner la population à notre influence.

Des considérations de même ordre s'appliquent évidemment aux autres régions de la colonie. En organisant l'administration indirecte, le gouverneur Galliéni s'arrangea de détruire l'hégémonie hova. Il remplaça les gouverneurs hova en dehors de l'Imérina par des fonctionnaires autochtones. Il était équitable en effet de permettre aux individus appartenant à chaque race d'être gouvernés par leurs congénères, car le préjugé de race existe aussi entre indigènes. C'était une façon non seulement de tenir une balance égale entre les divers éléments ethniques du pays, mais encore de suppléer à l'insuffisance de nos moyens de police. Grâce à cette politique des races, le gouverneur général pouvait aussi faire varier l'organisation administrative suivant l'évolution des différentes peuplades.

La mise en pratique de ces principes ne pouvait être faite qu'avec une extrême prudence. Le Général Pennequin, durant l'intérim qu'il assura en 1898, mit à l'essai le rétablissement des fokolonolona. Le Général Galliéni élaborait ensuite un projet de décret qui consacrait les institutions malgaches en les adaptant aux nécessités de la situation. Celui-ci fut sanctionné par un décret du 2 mars 1902, le texte précisa et étendit l'autorité des fokolonolona et de leurs délégués. Il sacrifia leurs obligations en matière de police administrative et judiciaire, d'assistance mutuelle, de voirie, d'hygiène et de salubrité publique. Il confirmait leurs droits sur leurs terres domaniales, mais maintenait le principe de la responsabilité collective. Le décret du 2 mars 1902 répondait ainsi au but à atteindre : développer la vie sociale chez l'indigène, et créer entre eux des liens de solidarité sans pourtant que leur union puisse constituer un danger politique. Il donnait satisfaction aux aspirations des Malgaches profondément attachés à leurs coutumes ancestrales.

L'extension des dispositions du décret du 9 mars 1902 devait cependant varier avec les races. Antankara, Bara, Sakalava, Tanala,

Betsiléo, Betsimisaraka ne pouvaient être soumis au même régime. La hiérarchie des autorités indigènes, le fokonolona, devaient revêtir chez les uns et les autres des formes différentes, bien que dérivant du même principe.

Un décret du 30 septembre 1904 autorisait le gouvernement local à étendre aux autres circonscriptions de l'Ile par voie d'arrêté, tout ou partie des dispositions du décret du 30 septembre 1904 en les adaptant aux diverses régions et en tenant compte des situations particulières.

Chez les Betsimisaraka, la disparition à peu près complète des anciennes familles, le peu d'influence de celles qui pouvaient exister encore ne permettaient pas de songer à faire appel à une autorité traditionnelle indigène. L'administration indigène en pays Betsimisaraka fut répartie en trois échelons, le gouvernement, le canton, le village.

En pays Sakalava, le Général Galliéni, sous le nom de protectorats intérieurs, établit un système d'administration basée sur les usages locaux qui confirmait le pouvoir des chefs appartenant à des familles influentes, mais ce système fut abandonné et seule subsista une organisation par tribus dans la région.

Dans ce régime d'administration indirecte qui fut appliqué par les successeurs de Galliéni et notamment par les gouverneurs généraux Augagneur et Garbit, les Malgaches, à quelque race qu'ils appartenissent étaient administrés par des fonctionnaires originaires de leurs pays et ayant des pouvoirs propres. Les autorités françaises se contentaient seulement de diriger et de contrôler leur action.

Les chefs héréditaires, les notables désignés par la coutume, les fonctionnaires nommés par les autorités françaises, formaient une élite, grâce à laquelle la population avait sa part dans l'administration du pays. Mais ces hommes ne faisaient qu'exécuter des ordres ou appliquer des règlements. Il fallait aller plus loin, préparer les indigènes à prendre une part effective au gouvernement de la colonie.

III. — La participation des indigènes à la vie publique

L'association des Malgaches au gouvernement de la colonie ne pouvait se limiter à l'emploi de fonctionnaires indigènes, il importait encore de faire participer l'ensemble de la population à la vie publique. Les différents Gouverneurs Généraux qui se sont succédés

à Madagascar ont, dans ce but, aménagé une collaboration de plus en plus intime sur le plan économique, communal, et administratif. Le respect des institutions locales, la désignation de chefs autochtones sont les modalités nécessaires d'une politique coloniale libérale : c'est le maintien du passé. Cela ne peut suffire, il faut préparer aussi l'avenir. En effet, l'évolution des milieux indigènes se poursuit à un rythme accéléré et les éléments les plus évolués acceptent difficilement un statut politique inférieur à celui de nos compatriotes. Les efforts des autorités françaises ont eu pour but de préparer la voie à une participation de plus en plus effective et égalitaire des Malgaches en les familiarisant avec les questions administratives et en leur donnant la notion de l'intérêt général.

L'institution des fokonolona, heureusement rétablie en 1902 et même progressivement étendue à des régions où elle était inconnue, était susceptible par son organisation foncièrement démocratique de donner à ceux de ses membres que les circonstances appelaient dans les assemblées supérieures, organismes économiques, municipalités, conseil d'administration et plus tard délégations économiques et financières, une formation élémentaire mais tout de même indispensable.

En étudiant les rapports de la population française avec les autorités locales, nous avons indiqué déjà comment nos sujets avaient été amenés à bénéficier d'institutions réservées à l'origine aux seuls citoyens français. Les organismes économiques (chambres de commerce, d'agriculture et d'industrie) n'avaient, par exemple, pour objet à l'origine que de représenter les intérêts français. En 1919 (décret du 19 juin) le gouverneur Guyon adjoint aux membres français deux membres indigènes dont l'un représente le commerce et l'industrie, l'autre l'agriculture, nommés par le chef de la colonie sur des listes établies par les chefs de province. Le décret du 17 avril 1924 décide ensuite que le nombre des membres indigènes serait fixé par l'acte constitutif de chaque chambre, ce qui permet de tenir compte de l'importance plus ou moins grande des intérêts économiques indigènes dans les diverses régions de Madagascar. Il faut reconnaître que les membres indigènes des chambres de commerce, d'industrie et d'agriculture, n'ont qu'un rôle assez effacé, les questions traitées dans ces assemblées intéressent en général le gros commerce, qui est aux mains des Européens, des Indiens ou des Chinois, et elles dépassent le plus souvent l'horizon des Malgaches.

Les Malgaches ont été appelés également à participer à l'administration communale dès les débuts de notre installation à Madagascar. Primitivement (arrêté du 13 Février 1897) un seul indigène, nommé par le Résident Général, est adjoint aux conseillers français, le décret du 9 Octobre 1913 porta leur nombre à deux au minimum et quatre au maximum. Enfin, le décret du 6 Mai 1924 crée un corps électoral indigène, qui désigne au suffrage restreint une liste de candidats parmi lesquels le gouverneur général aurait à choisir au moins trois conseillers par municipalité.

Il serait cependant équitable de donner aux indigènes des villes, dix fois plus nombreux que les Européens (142.000 indigènes contre 15.000 Européens) et qui représentent les classes les plus évoluées de la société malgache, une part plus active dans l'administration communale. Il faut d'ailleurs remarquer que le régime des fokonolona coexiste dans les centres urbains avec celui des municipalités. Dans ces conditions, les Malgaches peuvent tout de même défendre leurs intérêts. Quant à la présence des notabilités indigènes au conseil d'administration de la colonie, elle ne date que de 1921. Un décret du 22 Mars ajouta aux membres français non fonctionnaires deux membres indigènes titulaires et deux suppléants.

La participation des indigènes aux affaires publiques s'est donc développée progressivement. Elle peut paraître assez limitée, il ne faut pas oublier cependant que la participation des administrés dans le gouvernement du pays était une chose à peu près ignorée des anciens Malgaches.

Enfin, de 1909 (décret du 3 Mars dont les dispositions ont été élargies par la loi du 25 Mars 1915) les autorités françaises ont déterminé les conditions dans lesquelles les indigènes pourraient accéder à la qualité de citoyen français. Cette mesure permet aux Malgaches qui se seraient rapprochés de nous par leur éducation, ou qui auraient adopté notre civilisation et se seraient signalés par leurs services, de jouir des mêmes droits que les Français de France.

Bien que, contrairement à ce qui se passe dans la plupart de nos possessions d'outre-mer, les religions ne soient pas un obstacle à un changement du statut politique, la naturalisation en masse, expression d'ailleurs impropre puisqu'il s'agit de populations déjà françaises, n'est pas désirée par les natifs de la grande Ile. La plupart des indigènes, à quelque race qu'ils appartiennent, ne seraient guère satisfaits si on leur donnait la qualité de citoyen français, dont

ils se passent aisément dans l'état actuel de leur évolution et dont l'octroi pour eux entraînerait l'abolition des coutumes auxquelles ils sont particulièrement attachés.

Ainsi que le déclarait le gouverneur général Cayla aux délégations en 1930 (1) : « Il n'est de saine politique indigène que celle qui, renonçant à des assimilations hâtives, et contraires à l'état des mœurs, écarte ce qui divise pour retenir seulement ce qui unit et qui fait aussi produire tous ses effets utiles à l'association confiante des divers éléments de la population. L'assimilation n'est qu'une fin lointaine, l'association est le plus sûr moyen de hâter le progrès d'une colonie, elle seule tient compte de tous les droits et de toutes les coutumes respectables. Elle s'est imposée à tous ceux qui, dans l'histoire de la civilisation, apparaissent parmi les plus belles figures, elle fut ici même la préoccupation constante du grand Galliéni. »

(1) *J.O.M.*, 18 octobre 1930, p. 927.

DEUXIEME PARTIE

L'ORIGINE DES DELEGATIONS

L'évolution des institutions corporatives municipales, administratives, françaises et indigènes, ouvrait tout naturellement la voie à l'octroi de nouvelles libertés locales.

L'histoire de la création des délégations est cependant pleine de péripéties. De nombreux projets ont été présentés, discutés et abandonnés avant que l'on arrive à une solution.

Le principe de la représentation des intérêts des habitants auprès de l'administration locale ne soulevait pas d'objection. Les initiatives des autorités Malgaches devancèrent même les revendications de la population. De son côté, la Métropole, consciente des nécessités du gouvernement colonial était favorable à des mesures de décentralisation. Mais les points de vue des parties en cause s'opposèrent au contraire sur la question des pouvoirs à accorder à la future assemblée. Les colons, s'en référant à la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, réclamaient des pouvoirs de décision et de contrôle sur les questions financières et même sur des sujets d'ordre politique.

L'administration, au contraire, estimant insuffisante la maturité de l'esprit public à Madagascar, prétendait ne demander que des avis aux représentants de la population. De plus, cette consultation devait se limiter strictement au domaine des finances et de l'économie.

Les thèses en présence paraissent difficilement conciliables, cependant, grâce à des concessions réciproques, les colons et le Gouverneur Général Garbit parvinrent à se mettre d'accord pour jeter les bases d'une assemblée délibérative ayant une compétence économique et financière. Mais le pouvoir central resta sur ses positions et refusa d'accepter cette solution qui lui enlevait dans certains cas tout droit de contrôle sur les affaires de la colonie. Tout ne devait pas être perdu de ces efforts. Pour mettre au point son projet, M. Garbit avait eu l'idée de réunir provisoirement à titre officieux des délégations finan-

cières consultatives. Celles-ci fonctionnèrent pendant trois ans et donnèrent toute satisfaction. Finalement, on s'arrêta à cette formule pour créer l'assemblée actuelle.

La population française, ou du moins ses représentants, ont joué un rôle de tout premier plan dans l'aménagement de la représentation locale malgache. Ce sont leurs revendications qui ont amené les autorités à prendre ce problème en considération. Les solutions qu'ils ont préconisées à l'origine n'ont sans doute pas été retenues, mais elles ont inspiré dans une certaine mesure les projets de l'administration.

Les travaux préparatoires ont été conduits en liaison étroite avec les porte-paroles de la colonisation. Le Gouverneur Général Garbit, en particulier, se fit un devoir de leur soumettre ses différents projets. Le congrès de 1920 avait permis de confronter ses desseins avec les revendications de nos compatriotes. Les délégations provisoires en 1921 lui fournirent l'occasion d'une ultime consultation avant de soumettre au Ministère des Colonies le projet qu'il retoucha après les observations faites par les corps constitués.

TITRE I

Le point de départ

C'est au cours de la guerre que vont se manifester les signes avant-coureurs de l'intervention des administrés dans le gouvernement de la colonie. Les circonstances imposent une collaboration étroite entre la population et des autorités locales pour venir en aide à la métropole. Celle-ci fait un appel de plus en plus large aux avis de la colonisation ; les résultats obtenus amènent le Gouverneur Général Garbit à envisager l'institution d'une représentation officielle et permanente des intérêts de la population auprès de l'administration supérieure malgache.

Les hostilités terminées, les colons s'empressent d'ouvrir une campagne pour obtenir la création d'une assemblée représentative. La réunion d'une conférence économique en janvier 1919 va leur donner l'occasion de présenter d'une façon officielle mais illégale leurs revendications.

CHAPITRE I

LES SIGNES AVANT-COUREURS

I. — Les conséquences économiques et politiques de la guerre à Madagascar

On a pu dire avec beaucoup de justesse que la guerre avait permis à la France de découvrir ses colonies. Les nécessités de la défense nationale obligèrent la Métropole à se tourner vers ses possessions d'outre-mer pour y lever des contingents de soldats et de travailleurs et pour s'y ravitailler en matières premières. Ce fut là l'occasion d'un premier effort d'ensemble pour la mise en valeur de notre domaine colonial.

Le concours donné par Madagascar à la mère patrie fut des plus actifs. Dès le début des hostilités la production fut développée. Cependant, une grande partie des colons et parmi ceux-ci les plus jeunes, les plus valides, s'étaient embarqués pour aller se battre en France, et les nombreux volontaires indigènes qui les avaient suivis se recrutaient parmi les éléments les plus évolués, ceux dont la collaboration était la plus précieuse pour la colonisation. L'administration dut intervenir comme dans la métropole pour organiser l'exploitation des richesses de la colonie. La prédominance des questions économiques dans le gouvernement de la colonie obligea les autorités à agir en *liaison étroite* avec les colons. Dans ce but, on institua des comités composés de fonctionnaires, de commerçants, d'industriels et d'agriculteurs qui eurent la tâche d'assister le Chef de la colonie pour donner une solution aux problèmes d'ordre économique, financier et administratif que posait le nouvel état de choses.

Les autorités locales, en dépit des circonstances, se préoccupèrent d'ailleurs d'aménager d'une façon permanente la collaboration des habitants avec l'administration pour la gestion des affaires publiques.

Le Gouverneur Général Garbit qui assura de 1914 à 1916 les fonc-

tions de chef de la colonie par intérim établit un projet d'assemblée représentative que la métropole refusa de sanctionner. Ces circonstances donnèrent en tout cas aux colons la conviction de l'importance de leur rôle dans la colonie et en conséquence le désir d'être associés d'une façon effective à la gestion des affaires publiques.

II. — Premiers projets d'assemblées représentatives

Quelques semaines après la déclaration de la guerre, plusieurs chambres consultatives de commerce et de l'industrie demandaient au pouvoir local de réunir un congrès du commerce pour examiner les répercussions des hostilités sur l'économie malgache et rechercher les moyens d'en atténuer certains effets.

Le Chef de la colonie, le Gouverneur Général par intérim Garbit, donna un avis défavorable à cette requête dans une circulaire du 16 décembre 1914 (1). A son avis, les circonstances tragiques dans lesquelles on se trouvait, l'absence d'un grand nombre de colons partis pour aller défendre la mère patrie, ne permettaient pas de convoquer cette assemblée.

Reprenant cependant l'idée d'un congrès économique, il envisageait son organisation, lorsque la situation redeviendrait normale. Parmi les questions que cet organisme aurait alors à examiner, le Gouverneur Général Garbit prévoyait la création d'une assemblée qui représenterait d'une façon permanente les intérêts de la colonisation auprès du Gouverneur Général, et qui servirait de lien entre les différentes assemblées consulaires et municipales dont ses membres seraient issus.

En 1915 les circonstances étant toujours aussi défavorables pour convoquer un congrès économique, le Gouverneur Général Garbit abandonna son premier dessein mais il établit un projet de conférence consultative, économique et financière. Cette assemblée serait composée des membres non fonctionnaires du conseil d'administration, de délégués des chambres consultatives de commerce et d'industrie, des comices agricoles, des commissions municipales, de représentants des intérêts miniers. Sa compétence serait économique et financière. Le département des colonies objecta que ce projet ne tenait pas suffisamment compte des intérêts indigènes.

Le Gouverneur Général Garbit avait cependant pensé à faire parti-

(1) J.O.M. du 16 décembre 1914.

ciper les Malgaches aux travaux de l'assemblée. Il avait en effet préparé une réforme du conseil d'administration où seraient admis trois membres indigènes, un titulaire et deux suppléants, et automatiquement ces trois notables auraient siégé à la conférence en tant que membres non fonctionnaires au conseil d'administration.

Le Ministre des Colonies décida de suspendre la réorganisation du conseil d'administration jusqu'à la fin de la guerre. Du même fait, la création de la conférence économique et financière fut abandonnée.

III. — Quelques aspects de la collaboration des colons avec les autorités locales sur le plan administratif

L'organisation de la production pour ravitailler la métropole fut une des tâches des plus importantes du gouvernement général de Madagascar pendant la guerre, qui obligea les colons et l'administration à travailler en liaison étroite.

Le Gouverneur Général Garbit estima qu'il était indispensable de recueillir les avis autorisés des représentants les plus qualifiés de l'économie malgache, non pas accidentellement ou à titre particulier, mais dans les organismes où ils auraient à étudier les problèmes du moment, de concert avec les fonctionnaires.

Un arrêté du 16 novembre 1916 (2) institua à cet effet un comité consultatif composé des principales personnalités de la colonisation française et chargé d'étudier toutes les questions économiques d'intérêt général. Cet organisme fut réorganisé par un arrêté du 16 janvier 1918 (3). Le comité devenait permanent. Il était composé des membres non fonctionnaires du conseil d'administration, des présidents de chambres consultatives, du comice agricole, d'un délégué de la chambre des mines, et de quelques hauts fonctionnaires. Il était spécifié que ce comité aurait à donner son avis en dehors des questions d'ordre économique sur certains aspects du régime fiscal et du régime douanier. Cet organisme avait un caractère plus technique que représentatif, mais il permettait à la colonisation de faire connaître son opinion.

Quelques mois après, le Gouverneur Merlin créait un congrès des présidents de chambres consultatives, ce qui constituait, comme nous l'avons vu, une nouvelle étape dans la représentation des intérêts de la population.

(2) J.O.M. du 18 novembre 1916.

(3) J.O.M. du 19 janvier 1918.

Ces manifestations n'ont pas eu d'effet direct sur l'organisation de la représentation locale à Madagascar. Elle révèlent cependant l'attitude bienveillante et confiante de l'administration vis-à-vis des colons. Elles donnèrent encore à ceux-ci conscience de l'éminence de leur rôle dans la vie de la colonie.

CHAPITRE II

LES ASPIRATIONS DE LA POPULATION FRANÇAISE LA CONFERENCE ECONOMIQUE DE 1919

I. — L'état d'esprit de la population française

La guerre terminée, on constate un certain mécontentement chez les colons français. Nos compatriotes qui jusque là étaient restés assez indifférents aux questions politiques, se mettent à revendiquer. Ils ne veulent plus d'une collaboration limitée ou accidentelle avec l'administration locale, dont les effets en dernier ressort dépendent du bon vouloir de celle-ci.

Pour des raisons d'amour-propre, certains Français se plaignent d'être des citoyens diminués du fait de leur expatriation et ils demandent d'exercer une partie au moins des droits qui leur sont reconnus dans la Métropole.

L'octroi de nouvelles libertés locales pour la plupart de nos compatriotes, c'est d'un point de vue plus pratique la possibilité d'obtenir de l'administration une aide qui, estiment-ils, leur est accordée trop chichement. Avec plus de pouvoirs ils espèrent obtenir plus de résultats.

Tous se souviennent d'ailleurs des promesses plus ou moins explicites qui leur ont été faites pendant la guerre et particulièrement de celles du Gouverneur Garbit.

Conscients maintenant de l'importance de leur rôle, surtout que le fardeau des charges publiques a augmenté, ils organisent, pour parvenir à leurs fins, une campagne pleine d'ampleur d'un ton assez violent.

Des pétitions circulent un peu partout pour être remises aux pouvoirs compétents de la Métropole. La presse locale publie de nombreux articles où sont traduites en termes souvent passionnés les aspirations de la population française.

Les manifestations oratoires se multiplient, et les organisations corporatives elles-mêmes prennent parti, bien que cela soit contraire à leurs attributions.

La réunion d'une conférence économique par le Gouverneur Général Schrameck, qui avait succédé au cours de l'année 1918 au Gouverneur Général Merlin, allait permettre aux représentants des colons français d'exprimer et de préciser leurs revendications.

II. — La conférence économique de 1919

La guerre, à peine terminée, le Gouverneur Général Schrameck, successeur du Gouverneur Général Merlin, prit l'initiative de réunir une conférence économique à Tananarive du 15 au 31 janvier 1919.

Son objet, d'après les termes d'un télégramme adressé par le chef de la colonie aux chefs de circonscriptions administratives de Madagascar était « d'associer dans la mesure compatible avec les responsabilités personnelles du chef de la colonie, les colons de Madagascar à la discussion des grandes questions économiques qui se posaient avec acuité au lendemain de la guerre ».

Devaient faire partie de cette assemblée les représentants les plus éminents des différentes branches de la colonisation : les présidents ou délégués de chaque chambre consultative du commerce, de l'industrie et de l'agriculture, le président ou le délégué du comité permanent des études économiques, le délégué de la chambre des mines, les délégués des syndicats des agriculteurs, des chargeurs, des producteurs de graphite.

Cette assemblée, exclusivement économique, tant par sa composition que par la nature des problèmes qui étaient soumis à son examen, allait jouer un rôle essentiel dans l'évolution de la représentation des intérêts locaux et cela, parce que dans le programme de ses travaux figurait la question des assemblées économiques.

Pour mener avec plus de rapidité et de compétence l'étude des différents problèmes, les membres de la conférence se répartirent en 11 commissions. La onzième commission eut comme programme de travail la question des assemblées représentatives économiques.

La commission examina d'abord les modifications à apporter aux organismes existants (chambres consultatives, congrès des présidents de chambres consultatives) et émit à ce sujet différents vœux qui furent à l'origine de réformes que nous avons eu l'occasion de signaler dans la première partie.

Amenés par son ordre du jour à se prononcer sur la création d'assemblées nouvelles, les membres de la commission estimèrent qu'ils étaient qualifiés pour faire connaître les vues de colonisation fran-

çaise sur l'administration de la colonie. Alors qu'on ne leur demandait leur avis que sur l'organisation des assemblées représentatives économiques, ils posèrent le principe d'une collaboration générale de la population dans le domaine administratif et financier. Cette participation des habitants français au gouvernement de la colonie, s'imposait d'après eux parce que Madagascar n'était pas une colonie de traite, mais une colonie de peuplement où de nombreux Français sont établis et demeurent.

En agissant ainsi, la commission excédait incontestablement ses pouvoirs mais elle n'en avait cure. D'ailleurs, elle ne se contenta pas de poser des principes, elle étudia des solutions pratiques. A cet effet les membres de la commission s'inspirèrent de la situation des Français en Algérie. C'est ainsi qu'ils proposèrent la création à Madagascar de deux assemblées, des délégations financières et un conseil de gouvernement qui n'étaient qu'une adaptation des institutions existantes en Algérie et dont le nom suffisait à marquer la filiation.

La délégation financière serait formée par des délégations provinciales composées de citoyens français et d'indigènes.

Les délégués français (deux membres titulaires et un suppléant) ne représenteraient que les intérêts économiques de la population européenne. Ils seraient élus par les chambres consultatives de commerce de chaque province et dans le cas où la circonscription en serait dépourvue par un conseil provincial formé à cet effet par les personnes remplissant toutes les conditions pour prendre part aux élections consulaires.

Les délégués indigènes seraient nommés dans chaque province par le Gouverneur Général sur présentation des autorités locales.

Les sessions de la délégation se tiendraient à Tananarive. Français et Indigènes siègeraient séparément.

Les principales attributions de l'assemblée consisteraient à examiner le compte définitif de l'exercice budgétaire précédent, à établir les projets de budgets de l'année suivante, à régler le régime fiscal, à arrêter le plan de campagne des grands travaux publics.

Les délégués français auraient à désigner les douze membres français du conseil de gouvernement, qui prendraient la place du conseil d'administration. Quant aux Indigènes, ils seraient représentés dans cette assemblée par deux fonctionnaires européens.

Ce conseil de gouvernement qui se réunirait une fois par an aurait

des attributions analogues à celles du conseil de gouvernement algérien.

Enfin, la onzième commission décida de réclamer l'envoi à Paris d'un représentant des intérêts économiques et politiques de la colonie, dont elle ne fixait pas le mode de désignation.

Pour appuyer les réformes qu'ils préconisaient et justifier sans doute leurs excès de pouvoir, les membres de la commission invoquèrent dans leur rapport les articles 14 et 15 des droits de l'Homme et du Citoyen :

« Article 14. — Tous les citoyens ont droit de constater par eux-mêmes ou par leurs représentants la nécessité de la contribution publique, de la consentir pleinement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée.

« Article 15. — La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ».

On ne pouvait réclamer plus explicitement des pouvoirs financiers et un contrôle politique.

La onzième commission clôtura enfin ses travaux en demandant la constitution d'une commission exécutive chargée de poursuivre la réalisation de ses vœux.

En séance plénière, les délégués de la conférence économique eurent à examiner les conclusions de la onzième commission. Ils déclarèrent nulle et non avenue la référence à la déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen, mais pour le reste se rangèrent à l'avis de la commission, et émisrent les deux vœux suivants :

« Qu'une délégation financière fut instituée à Madagascar avec les mêmes attributions que celle existant en Algérie... ».

« Qu'un représentant de la colonie fut envoyé dans la Métropole pour soutenir les intérêts de la colonie... ».

Quelle fut l'attitude des autorités locales devant des revendications présentées dans des conditions si particulières ? Un extrait du discours prononcé par le Gouverneur Guyon, Secrétaire Général, à la séance de clôture de la conférence est, à ce point de vue, instructif.

« En vous demandant de faire connaître votre avis au sujet du mode de représentation des intérêts économiques, dit-il, M. le Gouverneur Général s'est abstenu à dessein de vous demander votre avis sur la représentation de tous les intérêts et notamment des intérêts politiques ; c'est pourquoi le principal vœu qui est soumis à votre discussion et qui vient d'être formulé excède le cadre de vos travaux.

« Vous êtes une minorité de colons et de Français par rapport aux Indigènes. Prenez garde de n'être pas submergés par la majorité en vous engageant sur un terrain aussi peu sûr et les dangers desquels je ne veux pas m'étendre davantage ici.

Quant aux déclarations du chef de la colonie, le Gouverneur Général Schrameck, elles furent encore plus catégoriques : « Tant que je serai Gouverneur Général de Madagascar, dit-il également à la séance de clôture de la conférence, je ne saurais admettre aucune ingérance d'aucun élément de contrôle dans les actes de l'administration en dehors de ceux prescrits par les lois ».

Comme il fallait s'y attendre, les vœux de la conférence économique n'eurent aucune suite directe ; toutefois ils ne pouvaient laisser l'administration indifférente. Tout d'abord, Madagascar obtint d'être représentée par trois délégués au conseil supérieur des colonies. Ensuite le gouvernement général s'employa à trouver une solution au problème de la représentation locale.

TITRE II

La recherche d'une solution

Tout en refusant de faire droit aux revendications présentées par les colons, les autorités locales vont s'attacher à trouver une solution permettant de concilier les aspirations des habitants avec leurs propres exigences.

Pour apaiser les esprits, le Gouverneur Guyon, pendant son intérim, prépara et prit une série de mesures destinées à donner un caractère plus large à la représentation corporative, à permettre la consultation des habitants sur les questions financières et à leur faire une place plus large dans les organismes administratifs proprement dits.

Les colons estimèrent ces réformes insuffisantes et le proclamèrent bien haut au retour du Gouverneur Général Garbit à Madagascar. Le Chef de la Colonie s'étant empressé de réunir un congrès économique pour étudier de concert avec les représentants qualifiés des habitants les principaux problèmes de l'heure, les colons et les autorités locales purent confronter une fois de plus leurs points de vue sur la question et opposer leurs solutions, ce qui permit à défaut de résultats positifs d'arriver à un accord sur les principes.

CHAPITRE I

LES PROJETS ET REALISATIONS DU GOUVERNEUR GUYON

Le Gouverneur Général Schrameck quitta Madagascar au mois de juillet 1919 pour se présenter aux élections sénatoriales. Il fut remplacé à titre intérimaire par le Gouverneur Guyon, qui assumait déjà les fonctions de Secrétaire Général. Le nouveau chef de la colonie s'employa aussitôt à donner satisfaction à la population en s'efforçant de trouver une solution qui concilierait les points de vue de la colonisation et de l'administration.

Il estimait que l'institution d'une assemblée délibérative serait une émancipation aventureuse et qu'il convenait de procéder par étapes. Le Gouverneur Général Guyon conçut, pour assurer la représentation des intérêts de la population auprès de l'administration, un ensemble de trois organismes complémentaires. Au premier degré, des chambres consultatives de plein exercice du commerce, de l'industrie et de l'agriculture, un conseil consultatif des intérêts économiques au second degré (1) et enfin un conseil de gouvernement. En fait, ces trois institutions n'étaient qu'une transformation d'assemblées déjà existantes.

L'organisation des chambres consultatives de plein exercice, qui avaient été établies par le décret du 12 juin 1919, ne devait subir que de légères modifications. Leur collègue électoral serait élargi par l'admission de tous les patentés non commerçants (ce qui fut fait par un arrêté du 13 Avril 1920), et leur création serait automatique ; il suffirait qu'un nombre déterminé d'électeurs se trouvent réunis dans une subdivision administrative (cette dernière réforme n'aboutit pas).

Le conseil consultatif des intérêts économiques qui fut créé par un arrêté du 30 janvier 1920 remplaçait le comité consultatif perma-

(1) Cf. Guyon. Création du Conseil Consultatif des intérêts économiques de Madagascar et dépendances. (Tananarive, 1920).

nent des études économiques qui ne correspondait plus aux aspirations de la colonisation.

La nouvelle assemblée était recrutée par élection. Chaque chambre de commerce y envoyait deux délégués citoyens français et un délégué indigène. Le conseil consultatif devait se réunir en session ordinaire une fois par an, mais le Gouverneur général aurait la possibilité de le convoquer extraordinairement lorsqu'il le jugerait utile. Dans l'intervalle des sessions, une commission permanente siégeait à Tananarive.

Les attributions du conseil consultatif étaient d'ordre économique et financier. Exclusivement consultatif, comme son nom l'indique, son avis était parfois obligatoire.

Le conseil consultatif donnait obligatoirement au Gouverneur général son avis sur :

1°) Le mode d'assiette et les règles de perception des contributions et taxes.

2°) Les emprunts à contracter et les garanties pécunières à consentir.

3°) Les régimes douaniers, miniers, fonciers et bancaires.

4°) Les plans de campagne des travaux publics.

5°) Les changements proposés aux grandes circonscriptions territoriales.

6°) Le régime de la main-d'œuvre autochtone ou immigrée.

7°) Les conditions de culture et d'exportation des produits du cru.

8°) Les conditions d'amélioration et d'exportation du cheptel local.

9°) Les conditions de ravitaillement de la métropole et de la colonie.

10°) Les conditions générales des transports maritimes et terrestres.

Le conseil consultatif était en outre appelé à donner son avis sur toutes les autres questions d'ordre économique ou financier qui seraient soumises à son examen par le Gouverneur général.

Il pouvait prendre encore l'initiative de présenter des propositions ou des vœux sur les autres questions d'intérêt économique général.

Le Gouverneur général par intérim Guyon expliqua la portée de cette institution dans une circulaire du 30 janvier 1920. Il y disait notamment :

« Il tend à assurer d'une façon plus étroite la collaboration du

conseil consultatif avec le gouvernement de la colonie et les divers services publics. Dans cet esprit il comporte des dispositions analogues à celles adoptées par les assemblées départementales de France et pour celles de nos anciennes colonies. »

En plus de l'organisation de la représentation des intérêts économiques sur le plan régional et sur le plan colonial, le Gouverneur général Guyon avait conçu une participation directe de la colonisation au gouvernement de la colonie, par l'intermédiaire d'un troisième organisme solidaire des deux premiers : le conseil de gouvernement.

Cette assemblée remplacerait le conseil d'administration. Au lieu d'être en minorité, les représentants des habitants devaient avoir la majorité et ils seraient élus, tout au moins les Français. En feraient partie, en plus des fonctionnaires qui appartenaient au conseil d'administration : douze délégués français élus par le conseil consultatif, et cinq délégués indigènes nommés par le Gouverneur général.

Le conseil de gouvernement aurait sensiblement les mêmes attributions que le conseil d'administration. Il aurait à donner son avis sur les principales questions de gouvernement.

Ce troisième projet ne put aboutir. Les colons trouvèrent insuffisants les avantages que l'administration voulait leur concéder. D'ailleurs, le Gouverneur général Guyon fut remplacé en mai 1920 par le Gouverneur général Garbit.

CHAPITRE II

L'ACCORD SUR LES PRINCIPES

Au cours de l'intérim qu'il avait assuré de 1914 à 1917, le Gouverneur général Garbit, devançant même les revendications de ses compatriotes, s'était efforcé d'organiser la représentation des intérêts locaux dans un sens très favorable aux administrés. La nouvelle de sa nomination au poste de Gouverneur Général ranima les espoirs de la population dont le Gouverneur Général Guyon s'était efforcé de contenir les revendications.

L'arrivée du Gouverneur Garbit à Madagascar fut l'occasion pour les représentants officiels ou officieux de la colonisation d'exprimer une fois de plus les aspirations de nos compatriotes. Quelques extraits d'un discours prononcé par M. Fabre, au nom de tous les groupements sociaux et économiques, lors de l'entrée à Tananarive du nouveau chef de la colonie, sont très symptomatiques. On y remarque notamment une critique très vive des projets Guyon.

« Aujourd'hui cette idée de représentation des intérêts de la colonie au sein de conseils délibérants a fait la conquête de tous les esprits où, pour parler plus exactement, chacun s'est rallié autour de ce minimum de revendications...

« Ce que nous ne voulons pas, c'est l'adoption du projet d'un conseil de gouvernement sur les bases qui ont été esquissées avant votre retour parmi nous. Dans ce projet où toutes les désignations de colons et indigènes comme membres du conseil restaient dans les mains de l'administration où l'élément fonctionnaire gardait la prépondérance sur tous les autres, nous ne trouvons qu'un décalque du conseil d'administration actuel.

« Ce que nous voulons, c'est une assemblée qui délibère sur les questions qui concernent les intérêts généraux de la colonie ; ce que nous voulons, ce sont des membres élus qui soient vraiment les représentants de leurs compatriotes, et qui aient une autorité suffisante pour discuter sur toutes les questions vitales qui intéressent la colonie. »

Il concluait :

« Il faut que les colons dont l'œuvre a été immensément féconde et profitable à la colonie, n'assistent pas à ce douloureux spectacle de voir que leur expatriation n'a entraîné pour eux et leurs descendants qu'une déchéance irrémédiable dans la vie politique, qu'elle est devenue pour eux l'objet d'une suprême injustice et qu'enfin de citoyens libres qu'ils étaient dans la Mère Patrie, ils sont devenus une classe de parias à Madagascar. »

I. — Le congrès économique

Sans perdre de temps, le Gouverneur Garbit décida de préparer la réunion d'un congrès économique, reprenant ainsi le dessein qu'il avait formé en 1914 et que les circonstances ne lui avaient pas permis de réaliser. L'objet de cette assemblée était de rechercher les moyens propres à assurer une collaboration étroite entre les colons et l'administration, car l'heure paraissait venue au chef de la colonie de permettre à toutes les opinions de s'exprimer.

Dans ce but, il adressa le 2 août une circulaire aux présidents des chambres de commerce, d'industrie, d'agriculture, des conseils et des commissions municipales et des divers groupements économiques où il disait notamment « que cette réunion devait marquer le point de départ d'une participation effective de la population dans l'administration de ce pays ».

Le principe d'une représentation de tous les intérêts locaux était donc admis par le pouvoir local qui reprenait à son compte l'initiative des colons, et profitait du congrès pour en rechercher une application satisfaisante.

Le congrès comprenait :

1°) Des éléments délibératifs :

A) Trois délégués désignés par chaque chambre consultative (un industriel ou commerçant, un agriculteur et un Indigène).

B) Deux délégués (un Européen et un Indigène) par province ne comportant pas de chambre consultative, désignés dans les mêmes conditions que les membres de ces assemblées.

C) Un délégué par commission municipale ou municipalité, désigné par la dite commission ou municipalité.

D) Les membres honoraires, titulaires ou suppléants, non fonctionnaires du conseil d'administration.

Ces membres avaient voix délibératives sur toutes les questions soumises au congrès.

2°) Des éléments consultatifs :

A) Un délégué pour chaque syndicat agricole, commercial, industriel ou organisation correspondante.

B) Les personnalités ayant une compétence spéciale et exceptionnelle sur certaines questions et agréées dans les mêmes conditions.

C) Les chefs de service intéressés ou leurs délégués sur convocation du congrès ou des commissions qui devaient donner leur avis sur les questions de leur compétence.

3°) Des représentants de la Réunion.

Trois délégués officiels de l'Ile de la Réunion désignés par le Gouverneur de cette colonie pour permettre l'étude des questions économiques intéressant à la fois les deux pays voisins.

Une commission préparatoire avait établi un programme de travail qui embrassait tous les aspects de la vie malgache.

Pour examiner les différentes questions qui lui furent soumises, le congrès décida de désigner 7 commissions qui, après examen, lui présenteraient des rapports sur les questions suivantes :

1°) Les assemblées représentatives, conférences, commissions municipales.

2°) Le programme économique et la création éventuelle d'un office de renseignements.

3°) Le développement du crédit agricole et industriel.

4°) Le programme des grands travaux publics pour l'exécution duquel il était prévu un emprunt de 300 millions au bénéfice de la colonie.

5°) Les transports maritimes et le ravitaillement.

6°) La réglementation de la main-d'œuvre.

7°) Celle des mines.

II. — Le projet de conférence consultative du Gouverneur Général Garbit

La première commission désigna dans son sein une sous-commission privée chargée d'étudier le projet de conférence consultative présenté par l'administration qui devait être accepté dans ses grandes lignes.

Les propositions du Gouverneur général s'inspiraient des institu-

tions représentatives tunisiennes (le titre de conférence consultative était porté par l'assemblée locale qui existait alors en Tunisie).

La conférence consultative devait se composer de membres français et de membres indigènes.

La représentation française comprendrait :

1°) Des membres de droit qui étaient les membres honoraires, titulaires ou suppléants au conseil d'administration.

2°) Des membres élus, les uns désignés pour un an par les chambres de commerce, les autres élus pour trois ans dans les circonscriptions administratives par l'ensemble des citoyens français séjournant dans la colonie depuis au moins deux ans, et payant un minimum de 75 fr. d'impôts, et les femmes de nationalité française majeures et patentées.

Quant aux membres indigènes, leur désignation était assez compliquée. Les chefs de province, après consultation des notables indigènes établissaient par ordre de préférence une liste de cinq personnes parmi lesquelles le Gouverneur Général choisissait un délégué.

Pour être éligibles, les citoyens français devaient justifier d'un séjour effectif dans la colonie d'au-moins trois ans et jouir de leurs droits civils.

La conférence consultative devait se réunir à Tananarive chaque année en session ordinaire de quinze jours au plus. Son bureau élu comprenait un président, deux vice-présidents, deux secrétaires européens, deux secrétaires indigènes.

Dans l'intervalle des sessions une commission siégerait à Tananarive composée des membres de droit, de cinq membres européens résidant à moins de 24 heures de Tananarive, désignés lors de la session ordinaire par les délégués français, et de deux membres indigènes, remplissant les mêmes conditions et élus par les délégués indigènes. Cette commission se réunirait sur la convocation du Gouvernement Général toutes les fois qu'il serait nécessaire.

Les séances de la conférence consultative étaient publiques, mais non celles de la commission permanente. Le Gouverneur Général pouvait y assister et prendre la parole, les autres chefs d'administration ou de service également, mais sur la demande de la conférence et après l'autorisation du Gouverneur Général.

Les membres indigènes de la conférence prendraient part aux discussions de la conférence avec les membres européens et donneraient

leur avis sur toutes les questions examinées, toutefois leur vote serait recueilli séparément.

La conférence serait obligatoirement consultée.

1°) Sur l'établissement du budget local et des budgets annexés, sur les budgets d'ordre financier, lorsqu'ils avaient pour objet de modifier les obligations fiscales de la population.

2°) Sur les plans de campagne des travaux publics neufs.

3°) Sur les comptes définitifs.

4°) Sur l'organisation des services économiques.

Elle donnerait en outre son avis sur toutes les questions que le Gouverneur Général voudrait lui soumettre.

La commission permanente suppléerait la conférence consultative dans l'examen des questions urgentes, sous réserve de ratification de cette dernière.

La conférence consultative et sa commission permanente pourraient en outre présenter des vœux et formuler des desiderata sur les questions soumises à leur examen, à l'exclusion de celles d'ordre politique et religieux.

Toute infraction à cette dernière disposition entraînerait la nullité de plein droit de la délibération et sa suppression des registres des procès-verbaux.

En cas de récidive dans l'année ou d'opposition à la communication des registres du Gouverneur Général, la dissolution de la conférence ou de sa commission permanente pourrait être prononcée par arrêté du Gouverneur Général en conseil d'administration.

III. — Le projet de délégation financière de M. Frenaud

La première commission discuta le rapport présenté par sa sous-commission sur la conférence consultative, lors des séances des 14 et 18 Décembre 1920. Un de ses membres, M. Frenaud, délégué de Tamatave, présenta un contre-projet visant à instituer dans la colonie une délégation financière, son auteur estimant que l'assemblée prévue dans le projet du gouvernement ne donnait qu'une satisfaction illusoire aux revendications des colons puisque l'administration resterait libre de tenir compte ou non de ses avis.

Cette assemblée aurait la charge de représenter auprès du Gouverneur Général l'ensemble de la population européenne et indigène.

Dans chaque province, les contribuables français, depuis 12 ans

au moins âgés de vingt-cinq ans, résidant à Madagascar depuis cinq ans au moins et inscrits au rôle d'une contribution directe ou d'une taxe assimilée pour 75 francs au minimum éliraient deux délégués qui, pour être éligibles ne devraient pas se trouver dans un des cas d'incapacité ou d'inéligibilité prévus par les lois électorales françaises.

L'administrateur chef de province désignerait un délégué indigène résidant dans la circonscription depuis cinq ans au moins.

La délégation financière tiendrait dans les six premiers mois de l'année une session ordinaire qui ne pourrait excéder vingt jours sauf prolongation accordée par le Gouverneur Général. Si elle n'était pas convoquée au 30 juin, elle se réunirait d'office le premier lundi après le 14 juillet sur convocation de son président.

Elue par des contribuables, la délégation aurait des pouvoirs d'ordre financier importants. Si les membres indigènes n'avaient que voix consultative, les représentants français pourraient émettre des votes obligeant l'administration dans certains cas.

La délégation financière délibérerait sur le projet du budget établi par le Gouverneur Général, chef de la colonie qui garderait l'initiative de proposer les dépenses du personnel, mais ne pourrait modifier le projet du budget une fois que l'assemblée l'aurait voté, que ce fût pour inscrire une dépense nouvelle ou pour relever des crédits.

Réserve faite des droits de douane, les créations ou suppressions d'impôts, les modifications de leur assiette, de leur tarif et de leur mode de perception, les emprunts, l'exécution des travaux publics prévus en dehors du budget ordinaire, l'emploi des fonds de réserve seraient délibérés par la délégation financière, soit sur la proposition du Gouverneur Général, soit sur celle de ses membres. Dans ces matières, le chef de la colonie ne pourrait qu'adopter ou rejeter en bloc les décisions de l'assemblée.

En cas de divergences d'opinion entre la délégation financière et le Gouverneur Général, le Ministre des Colonies trancherait le différend. Le Gouverneur devrait obligatoirement notifier à la commission des finances de la délégation financière, un mois au moins avant de l'expédier à Paris, son refus d'accepter les décisions prises ; la délégation financière ou la commission des finances, pourrait envoyer alors un rapport spécial au Ministre et lui faire présenter des observations écrites ou orales par le délégué permanent qu'elle serait autorisée à avoir à Paris.

Si la délégation refusait de délibérer sur les questions soumises obligatoirement à son examen, il faudrait recourir à l'arbitrage du Ministre.

Sur toutes les autres questions, les votes de la délégation financière ne liaient pas le Gouverneur Général.

A l'unanimité moins deux voix, la première commission, sans adopter le projet Frenaud, en reprit le principe dans ses conclusions. Elle estima que l'unité de direction ne pouvait émaner que d'une assemblée élue permanente ayant des pouvoirs et non pas seulement voix consultative. Finalement, elle demanda « la création à Madagascar d'un conseil économique élu par les colons et qui aura voix délibérative sur toutes les questions économiques intéressant la colonie et dont les décisions seraient exécutoires immédiatement au cas où elles seraient prises d'accord avec le Gouverneur Général et ne pourraient être annulées que par le Ministre en cas de divergences avec le Gouverneur Général ».

IV. — Les leçons du congrès

Les conclusions de la première commission furent à leur tour examinées par le congrès en séance plénière le 20 décembre 1920.

La discussion fut assez confuse, les membres du congrès furent unanimes à réclamer l'établissement d'une assemblée représentative, mais le désaccord apparut lorsque furent mis en question les détails de son organisation et surtout l'étendue de ses attributions.

Le projet de l'administration trouve d'ailleurs d'éloquents défenseurs. M. Guinaudeau, Président de la chambre de commerce de Tananarive, fit remarquer que le degré d'éducation politique de la population malgache n'était pas suffisant pour que l'on puisse donner à la future assemblée des pouvoirs de délibération. A son avis, les propositions des autorités locales, tout en tenant compte de cette situation, donnaient toutes garanties aux habitants, puisque les projets arrêtés par le chef de la colonie, après examen de la conférence, devaient être envoyés au département des colonies accompagnés du compte rendu de la conférence consultative. M. Frappart, membre du conseil d'administration, s'éleva aussi contre l'attribution de pouvoirs délibératifs pour des raisons d'équité. Il fit observer que les colons français, bien que ne constituant qu'une infinie minorité de la population, exigeaient d'avoir la majorité dans la

future assemblée. Ceci ne présentait pas de gros inconvénients, si l'assemblée ne se bornait qu'à donner des conseils, l'administration locale étant libre ensuite de faire une meilleure appréciation des intérêts en cause.

L'attribution des pouvoirs de décision à l'assemblée locale, consacrerait une prédominance assez injustifiée des intérêts français. Ainsi le budget, dont les ressources sont fournies au moins pour les deux tiers par les indigènes, serait voté par une majorité qui ne représenterait en réalité qu'une minorité. Fatalement celle-ci serait tentée d'opprimer les indigènes à son profit.

En conséquence, M. Frappart estimait que le projet de conférence consultative proposé par le Gouverneur Général et accepté par la première sous-commission constituait une étape nécessaire et indispensable pour former les esprits à n'avoir qu'un souci, celui de l'intérêt général de la colonie.

Finalement, le congrès se laissant guider par l'idée que la région des hauts-plateaux absorbait la plupart des ressources au détriment des régions côtières déclara, dans l'ordre du jour de clôture « que l'expérience l'invitait à ne pas laisser l'administration recommencer ce qu'avaient fait les Hova du royaume des hauts-plateaux ».

Il vota néanmoins à une grosse majorité (unanimité moins trois voix) une motion demandant notamment que soient créés dans le plus bref délai :

1°) Une assemblée financière délibérative à Tananarive émanant des organes représentant des intérêts économiques et l'ensemble de la population.

2°) Que les rouages administratifs et plus particulièrement les organes du contrôle soient réduits et simplifiés dans leur fonctionnement, le contrôle devant être à l'avenir plus régulièrement et plus efficacement exercé par l'assemblée financière et économique délibérative.

Les délégués indigènes votèrent également cette motion à l'unanimité (moins une voix).

Le 23 Décembre 1920 eut lieu la séance de clôture du congrès.

Le discours du Gouverneur Général marqua l'abandon immédiat de la conception de l'administration.

« Pour le moment, une question essentielle se pose : celle de l'assemblée qui va naître de vos délibérations et de laquelle découleront les solutions des autres problèmes. Je puis dès aujourd'hui vous

donner mon sentiment sur ce point. L'administration vous avait présenté l'étude de la création d'une assemblée consultative. De la consultation à la délibération, il n'y a qu'une question de nuance qui pourra être facilement atténuée si la souveraine métropole veut bien s'y intéresser. Pour ma part, j'accepte votre projet et m'efforcerai de le faire mettre en application. »

Les délégués indigènes qui participèrent aux travaux du congrès, se trouvèrent un peu dépayés comme le prouve le passage de cette adresse qu'ils remirent au Gouverneur Général à la fin de la session.

« Nous ne prétendons pas que nos avis vous seront une aide efficace pour résoudre les importants problèmes qui se posent après la longue lutte dont la France vient de sortir victorieuse. Bien des questions nous sont encore étrangères dans la discussion desquelles nous avons cru préférable de garder le silence.

Du moins pouvons-nous vous donner l'assurance que, lorsque nous avons jugé à propos d'admettre une opinion, nous n'avons agi qu'après étude sincère et approfondie des questions qui nous étaient soumises en plaçant l'intérêt général au-dessus de toute autre considération.

La bienveillance dont vous n'avez cessé d'entourer la population indigène nous garantit votre indulgence pour la faible contribution qu'il nous a été permis d'apporter ».

Aucune formule ne fut donc retenue par le congrès de 1920. A défaut de résultats positifs et immédiats, on était tout de même parvenu à concilier les thèses en présence, et l'accord s'était fait sur les principes qui devraient inspirer l'organisation de la future assemblée représentative malgache. Par là se trouvait démontrée la possibilité et l'utilité de la collaboration des administrés et de l'administration.

TITRE III

La mise au point

Il ne restait plus qu'à préparer un nouveau projet. Le Gouverneur Général Garbit se mit aussitôt au travail.

Pour faire patienter les colons, il décida de réunir officiellement des délégations financières provisoires, assemblée représentative composée de délégués français et indigènes dont les attributions étaient consultatives, et la compétence économique et financière. C'était une expérience utile pour la mise au point des futures délégations et une occasion de préparer les administrés au rôle qui leur serait prochainement dévolu dans la gestion des affaires publiques.

Jusqu'ici la métropole était restée en dehors de la question. Elle avait cependant son mot à dire, car la création de l'assemblée représentative nécessitait un décret en raison de ses répercussions administratives et financières. Le ministère des colonies estima que M. Garbit, de concession en concession, avait été plus loin que ne le permettait l'éducation politique des colons et le degré de civilisation des indigènes. D'autre part, jaloux à juste titre de ses prérogatives, le département refusa d'admettre que l'accord de l'assemblée et du gouvernement général puisse lui enlever dans certains cas toute possibilité de contrôle.

L'effort tenté par la voix législative par un délégué de Madagascar au conseil supérieur des colonies (qui était en même temps député de la Réunion) n'eût pas plus de succès.

CHAPITRE I

UN ESSAI OFFICIEUX : LES DELEGATIONS FINANCIERES PROVISOIRES

I. — Caractéristiques de l'assemblée

Sur les données assez imprécises fournies par le congrès de 1920, le Gouverneur Général Garbit s'employa à mettre au point un nouveau projet. Il le communiqua au début de mai 1921 aux divers corps constitués de la grande Ile. Cet examen donna lieu à des observations du plus haut intérêt, mais souvent contradictoires. Voulant tenir compte le plus possible des différents points de vue, il ne put élaborer un texte pour la date à laquelle devait se réunir l'assemblée.

Pour ne pas perdre de temps et donner tout de même satisfaction à la population, le Gouverneur Général décida de réunir une assemblée officieuse, n'ayant qu'un caractère provisoire, comme le spécifiait son nom de « délégations financières provisoires ».

Cette assemblée, dans l'idée du Gouverneur Général, constituait un essai utile dont les résultats serviraient à mettre au point le projet encore à l'étude.

Les détails de l'organisation des délégations provisoires furent donnés par M. Garbit dans une circulaire du 28 juillet 1921 adressée aux présidents des chambres consultatives et de plein exercice du commerce, d'industrie et d'agriculture et aux chefs de province.

Le recrutement de cette assemblée était basé sur la représentation des intérêts et le suffrage indirect à deux degrés pour les Européens, et à trois degrés pour les indigènes.

A. — *Composition.* — Les délégations provisoires comprenaient :

1°) Les membres honoraires titulaires suppléants non fonctionnaires du conseil d'administration.

2°) Les délégués des chambres de commerce de plein exercice et des chambres consultatives désignés par chacune de ces assemblées à raison de deux délégués par les chambres ayant au moins 60 électeurs

inscrits dans son ressort, et un délégué pour les chambres ayant moins de 60 électeurs.

3°) Les délégués des conseils municipaux ou commissions municipales désignés par chacune de ces assemblées à raison de deux délégués pour celles comptant 60 électeurs inscrits et un délégué pour celles ayant moins de 60 électeurs.

4°) Un délégué du comité de l'office économique qui représentait les syndicats.

5°) Quinze délégués indigènes représentant les différentes races de l'Ile.

La répartition des délégués indigènes entre les différentes peuplades et leur mode de désignation furent déterminés par une circulaire du 28 juillet 1921.

Les différents groupements ethniques furent représentés de la façon suivante :

1°) Merina 4 délégués	2 pour la province de Tananarive				
	1	»	»	»	Vakinankarata
	1	»	»	»	l'Itasy
2°) Betsileo 2 délégués	1	»	»	»	d'Ambositra
	1	»	»	»	Fianarantsoa
3°) Betsimisaraka 2 délégués	1	»	»	»	Tamatave
	1	»	»	»	Mananjary
4°) Sakalava	1	»	»	»	Majunga
5°) Bara	1	»	»	»	Bétroka
6°) Tribus du Nord	1	»	»	»	d'Analava
7°) Tribus du Sud	1	»	»	»	Fort-Dauphin
8°) Tribus du Sud-Ouest	1	»	»	»	Tuléar
9°) Tribus de l'Est	1	»	»	»	Faranfangana
10°) Tribus Saint-Mariens	1	»	»	»	Sainte-Marie

Ces délégués furent choisis par le Gouverneur Général sur une liste comprenant trois fois autant de noms qu'il devait y avoir de délégués. Toutefois les candidats étaient élus.

Les Mpiadidy ou chefs du village qui, aux termes des règlements en vigueur sont élus par l'ensemble des membres du fokonolona ou village, furent réunis sous la présidence du chef du district pour désigner des délégués de leur choix à raison d'un par gouvernement indigène.

Ces délégués, groupés à leur tour au chef-lieu de la province, élient un nombre de candidats triple de celui fixé ci-dessus.

Numériquement la composition des délégations provisoires de 1921 fut la suivante :

1°) Neuf membres européens non fonctionnaires du conseil d'administration (1 membre honoraire, 4 titulaires, et 4 suppléants).

2°) Vingt délégués des chambres de commerce et des chambres consultatives ; dont 2 délégués pour Tananarive, Tamatave, Diégo-Suarez, Majunga, et un seul pour Nossi-Bé, Ambolaka, Moramanga, Mananjary, Ambosita, Fianarantsoa, Farafongana, Fort-Dauphin, Morondava, Tuléar, Comores et Vatomandry.

3°) Treize délégués des conseils municipaux et commissions municipales dont : 2 pour Tananarive, Tamatave, Diego-Suarez, Majunga, Nossi-Bé, Antsirabe, Fianarantsoa, Sainte-Marie et Tuléar.

4°) Un délégué du comité économique.

5°) Quatre membres indigènes du conseil d'administration, (2 titulaires, 2 suppléants).

Les attributions principales des délégations provisoires avaient trait, comme leur nom même l'indiquait, aux questions financières les plus importantes.

Leurs avis n'avaient aucun caractère obligatoire ; l'assemblée était simplement consultative.

B. — *Attributions.* — Les délégations financières provisoires avaient à examiner :

1°) Le projet de budget général et les projets des budgets annexes pour 1922.

2°) Le plan général de campagne des travaux publics et de ses annexes pour la même année.

3°) Tous les projets de modification concernant l'assiette et le taux, les taxes existantes.

4°) Le compte définitif du dernier exercice clos.

Elles avaient en outre à titre spécial à examiner le projet de décret instituant des délégations financières à soumettre ultérieurement au département des colonies.

Par là, le Gouverneur Général Garbit marquait bien son désir de recueillir les avis de la colonisation, avant d'arrêter d'une façon définitive les détails de la future assemblée représentative.

C. — *Fonctionnement.* — La circulaire du 28 juillet 1921 réglait encore en détail le fonctionnement des délégations financières.

L'assemblée devait avoir une session de 8 jours au moins et de 15 jours au plus.

A l'ouverture de la session, la délégation avait à procéder à l'élection de son bureau composé de : 1 président, 2 vice-présidents, 2 secrétaires européens, 2 secrétaires indigènes.

Les délégués européens désigneraient les membres européens du bureau, les délégués indigènes, les membres indigènes. L'élection serait faite au scrutin secret à la majorité absolue des suffrages. Le Gouverneur Général ou son délégué prendrait la présidence à la séance d'ouverture de la session jusqu'à la constitution du bureau. Le secrétaire général remplirait les fonctions de représentant de l'administration aux délégations financières provisoires. Les séances des délégations étaient publiques. Le Gouverneur Général et le secrétaire général devaient y assister, les autres chefs d'administration ou de service pourraient y venir uniquement sur la demande du président et avec l'autorisation du Gouverneur Général pour être entendus sur les matières qui entraient dans leurs attributions. Les délégations financières avaient le droit d'autre part d'appeler et d'entendre à titre consultatif toutes personnes susceptibles de les éclairer dans leurs travaux.

Les membres indigènes des délégations prendraient part aux discussions des délégations avec les membres européens. Ils seraient appelés à donner leur avis sur toutes les questions examinées par les délégations, mais leur vote serait recueilli séparément.

II. — Les délégations provisoires et le projet de délégations définitives.

La délégation financière provisoire fut convoquée pour le 21 septembre 1921, sa session fut clôturée le 6 Octobre.

Le Gouverneur Général Garbit ouvrit la première séance par un grand discours où après avoir rappelé l'œuvre du congrès de 1920, il exposa la situation financière de la colonie, et commenta le programme des travaux de l'assemblée. Au sujet du projet des délégations financières officielles, il tint à indiquer l'esprit dans lequel il envisageait la nouvelle collaboration de l'administration et des administrés et les limites dans lesquelles devrait se maintenir la future assemblée.

« Il convient, dit-il (1), que nos délégations ne deviennent en aucune manière une assemblée politique, soit par leur objet, soit même par le mode de désignation de ses membres... Ici nous n'avons pas

(1) Cf. Compte rendu de la session des délégations financières provisoire de 1921.

d'autre politique que celle de la France ». Il souligna enfin que le projet entraînant une modification du régime financier de la colonie ne saurait devenir une réalité officielle qu'après l'adhésion des ministres intéressés, c'est-à-dire du ministre des colonies et du ministre des finances.

Les délégations provisoires se mirent ensuite au travail.

Elles se divisèrent en trois commissions : la première avait à exprimer son avis sur le projet du budget de 1922, la deuxième examinait les exercices clos de 1920, la troisième enfin avait la charge d'étudier le projet définitif de délégations financières.

Ces dernières présentaient des analogies remarquables avec les assemblées représentatives d'Algérie et de Tunisie, qui sont basées elles aussi sur la représentation des intérêts.

Les délégations algériennes comportent trois sections : deux françaises et une indigène ; chacune règle ses propres affaires et la coordination est assurée par le conseil supérieur. A Madagascar, les délégations ne comportent que deux sections (comme en Tunisie) ; une section française et une section indigène, qui sont consultées sur les mêmes sujets.

Le projet soumis aux délégations provisoires différait de celui qui avait été présenté par le Gouverneur Général Garbit aux corps constitués, du fait que l'on prévoyait dans le premier comme mode d'élection le scrutin direct, tandis que dans le second on adoptait le suffrage indirect comme pour les délégations provisoires.

Suivant les avis mêmes des chambres de commerce et des commissions municipales, le suffrage universel fut rejeté. Ces organismes avaient estimé que la colonie était encore en voie de construction, il était prudent dès lors de la guider dans la voie des réalisations à faire uniquement appel à une élite déjà spécialisée dans la défense des intérêts régionaux et locaux, et où elle avait acquis une certaine pratique des questions financières et administratives.

La section française devait comprendre des délégués élus par les membres des organismes économiques et municipaux et des délégués nommés par le Gouverneur Général, parmi les membres non fonctionnaires du conseil d'administration.

Les membres de la section indigène seraient élus dans les mêmes conditions que pour les délégations provisoires, avec le même souci de tenir compte des différences ethniques.

La compétence de l'assemblée était à la fois économique et finan-

cière. On distinguait des attributions obligatoires et des attributions facultatives, dans les premières, entraient les principaux actes de la vie financière de la colonie.

La portée de ces délibérations dans certains cas dépassait celle que l'on avait accordée aux assemblées coloniales les plus puissantes puisqu'elle permettait d'éluder le contrôle de la métropole.

Après une courte discussion, la troisième commission, à l'unanimité, prit en considération l'ensemble du projet du décret constituant des délégations financières. Les quelques modifications apportées au texte le furent en plein accord avec le Gouverneur Général, et uniquement pour donner plus de précision à sa rédaction.

La session des délégations financières mit en lumière une fois de plus la possibilité de faire coopérer Européens et indigènes et que leur collaboration pouvait être très utile à l'administration. Elle démontra également que la participation des habitants aux actes essentiels de la gestion budgétaire n'offrait pas d'inconvénients, si comme c'était le cas, les pouvoirs de l'assemblée locale n'étaient que facultatifs (les délégations provisoires avaient voté le principe de la suppression des droits de sortie, mais ceux-ci furent maintenus). Enfin, il apparaissait que la bonne entente régnait entre l'administration et les administrés, la fièvre revendicative qui avait animé la colonisation les années précédentes était tombée au fur et à mesure que nos compatriotes obtenaient satisfaction.

Les délégations adoptèrent en effet à l'unanimité les projets essentiels qui furent présentés par le pouvoir local ; les principaux envisageaient la création de délégations financières, l'organisation de conseils régionaux, la réforme du conseil d'administration.

Les délégations provisoires furent encore convoquées en 1922 et en 1923 pour donner leur avis sur les budgets, les impôts, les plans des travaux publics, et diverses autres questions, la métropole faisant des difficultés pour accepter le projet Garbit.

CHAPITRE II

LES MALHEURS DU PROJET GARBIT

I. — Les réserves de la Métropole

Le projet d'assemblée préparé par le Gouverneur Général Garbit et adopté par la délégation financière provisoire devait recevoir encore l'assentiment du Ministre des colonies, mais aussi celui du Ministre des finances puisqu'il devait modifier le régime financier de la colonie.

Il fut transmis au département des colonies le 29 novembre 1921 mais il fallut 30 mois pour qu'une solution intervint puisque l'assemblée représentative ne fut instituée que par un décret en date du 7 mai 1924.

L'examen du projet Garbit fut très serré. En dépit de l'autonomie administrative et financière qui a été accordée à nos possessions d'outre-mer, la Métropole a gardé des pouvoirs de contrôle très étendus et elle défend toujours avec énergie ses prérogatives.

Le ministère des colonies se rangea sans difficulté à l'idée de créer à Madagascar une assemblée locale. Si l'organisation de l'assemblée ne suggéra que quelques modifications de détails, la fixation de ses attributions fut par contre l'objet de sérieuses critiques.

La composition et le fonctionnement de l'assemblée reproduisaient en gros celles des délégations provisoires.

C'est ainsi que la section française devait comprendre :

1°) Des membres non fonctionnaires, honoraires, titulaires ou suppléants du conseil d'administration (au maximum un quart de la section).

2°) Des membres élus par les chambres de plein exercice et les chambres consultatives du commerce, de l'industrie et de l'agriculture.

3°) Des membres élus par les conseils municipaux et les commissions municipales.

4°) Un délégué de l'office économique représentant les syndicats professionnels.

Seule la proportion des délégués assignés à chaque catégorie d'intérêts et à la présence d'un délégué du comité économique, organisme qui devait d'ailleurs disparaître, soulevèrent des critiques auxquelles il fut facile de remédier, le contrôle se montra au contraire très vigilant pour les pouvoirs accordés à l'assemblée.

Quelle était donc l'économie du projet du Gouverneur Général Garbit ? Il transmettait aux représentants de la population, tant européenne qu'indigène, les pouvoirs propres du Ministre des colonies et du Président de la République en toutes les matières économiques et financières lorsque le Gouverneur Général et les délégations auraient été d'accord.

Les délégations économiques et financières devaient obligatoirement examiner :

1°) Les questions relatives aux impôts et aux taxes perçus ou à percevoir, notamment l'assiette, le taux et le mode de perception de ces impôts ou taxes.

2°) Les projets de budgets divers.

3°) Les emprunts à contracter par la colonie.

4°) Les projets d'ordre financier susceptibles de modifier les obligations fiscales des Européens ou des Indigènes.

5°) Les plans de campagne des travaux publics.

6°) Les comptes définitifs du précédent exercice.

Sur les cinq premières matières, les résultats des délibérations des délégations seraient envoyés au Gouverneur Général qui, en cas d'accord avec elles les arrêterait définitivement en conseil d'administration et les rendrait exécutoires immédiatement par dérogation aux dispositions du décret du 30 décembre 1912 et les adresserait au Ministre pour compte-rendu.

En cas de désaccord, le Gouverneur Général soumettrait les matières en cause à une nouvelle délibération, et si l'accord ne se produisait pas on procéderait ainsi qu'il suit ; le chef de la colonie soumettrait les projets au département et adresserait en même temps la copie de tous les procès-verbaux des délibérations des délégations. Il serait alors statué conformément au décret du 12 novembre 1912 par décret du Chef de l'Etat rendu sur la proposition du ministère des colonies pour le budget, et par simple approbation ministérielle pour les impôts ou les taxes.

En ce qui concerne les comptes définitifs des budgets la délibération des délégations serait simplement soumise au Ministre dans son intégralité.

A l'exclusion de l'assiette de l'impôt, toutes les modifications nécessaires au budget dans l'intervalle des sessions seraient décidées par le Gouverneur Général en conseil d'administration.

Le Gouverneur Général pourrait, d'autre part, consulter les délégations sur toutes les questions d'ordre économique et financier.

Sur les vœux formulés par les délégations et qui restaient dans le cadre de nos attributions, le Gouverneur Général devrait faire connaître sa décision par lettre adressée au Président de la section intéressée, lors de la session qui suivrait immédiatement celle au cours de laquelle ils avaient été formulés.

II. — Les justifications

L'octroi de pouvoirs délibératifs parut dangereux, et en tout cas prématuré. La Métropole est maintenant assez méfiante au sujet des assemblées locales aux colonies. Cette prudence avait toutefois des raisons spéciales à la grande Ile. On estima en effet que les colons, les industriels et les commerçants ne pouvaient invoquer le bénéfice d'une éducation suffisante pour décider à eux seuls de la solution à donner aux questions les plus importantes du gouvernement de la colonie. Jusque là, la seule assemblée régulièrement habilitée à s'occuper officiellement de l'administration de la colonie, avait été le conseil d'administration qui ne comprend qu'une minorité d'habitants (4 notables européens et 2 notables indigènes).

Relativement peu nombreux dans un pays très vaste, les colons vivent assez isolés les uns des autres. Il paraissait difficile que les intérêts généraux puissent se dégager des intérêts particuliers surtout que l'opinion publique n'est pas toujours suffisamment éclairée aux colonies. La présence dans l'assemblée, en nombre à peu près égal à celui de nos compatriotes, de membres indigènes dont l'éducation politique était évidemment assez rudimentaire, incitait encore à se montrer très circonspect dans la fixation des attributions de l'assemblée Malgache.

Les Gouverneurs Généraux Schrameck et Guyon, prédécesseurs du Gouverneur Général Garbit, avaient fait, on s'en souvient, des réserves expresses à l'institution d'une assemblée délibérative à Madagascar.

Le département des colonies trouva d'ailleurs des motifs d'être prudent dans les tendances manifestées par les représentants de la population dans les assemblées qui siégèrent de 1919 à 1924 et dont nous venons de faire l'historique, et dans lesquelles ils émirent à plusieurs reprises des prétentions exorbitantes au point de vue politique ou simplement financier. C'est ainsi qu'aux délégations provisoires de 1921 qui malgré leur caractère officieux furent la première occasion donnée aux mandataires des habitants de prouver leurs aptitudes économiques et financières, les délégués européens demandèrent la suppression des droits de sortie que l'on compenserait par une aggravation des impôts supportés pour la plus grosse partie par les indigènes (droits de consommation, patentes, licences). L'assemblée avait émis également des vœux tendant à n'accorder à la Métropole que le minimum de contribution, de la part du budget local, ce qui pouvait paraître normal, mais qui choquait inévitablement l'administration centrale.

M. Garbit prit sa retraite en 1924 avant que la question de la représentation locale ait pu recevoir une solution définitive. Les négociations entreprises par le Gouverneur Général, puis par son interimaire avec le ministère durèrent plus de 2 ans 1/2 sans résultats appréciables jusqu'à la désignation de M. Olivier.

Les remaniements exigés par la Métropole changeaient forcément l'esprit du projet. Aussi il est aisé de comprendre que le Gouverneur Général Garbit ait tenu à défendre jusqu'au bout ses propositions. L'opinion publique malgache ne pensait-elle pas que le ralliement de l'administration locale à ses revendications garantissait leur approbation pour la métropole ?

La parole était maintenant à son successeur, le Gouverneur Général Olivier.

CHAPITRE III

LA PROPOSITION DE LA LOI BOUSSENOT

Il nous faut encore signaler une initiative d'un caractère plus général, puisqu'elle intéressait l'ensemble de notre empire colonial, et non pas seulement la Grande Ile. Le fait que son principal promoteur, M. Georges Bousсенot, était également délégué de Madagascar au conseil supérieur des colonies, permet de la rattacher aux efforts déployés par les autorités malgaches pour organiser la représentation locale. Il s'agit d'une proposition de loi tendant à créer des assemblées représentatives élues dans les colonies et pays du protectorat qui en étaient dépourvues.

Elle fut déposée sur le bureau de la Chambre lors de la session ordinaire de 1922 par M. Georges Bousсенot, député de la Réunion et délégué de Madagascar au conseil supérieur des colonies et treize autres de ses collègues : MM. Valude, Taittinger, Petit, Paul Bluysen, Georges Barthelemy, Ernest Outrey, Diagne, Morinaud, Accambray, Roux-Fressineng, Gasparin, Fiori et Anteriou (1).

Cette proposition tendait à instituer dans chacun des groupes de colonies de l'Indo-Chine, de l'A.O.F. et de l'A.E.F., et dans chacune des colonies de Madagascar, de la côte des Somalis, des établissements français de l'Océanie et de Saint-Pierre et Miquelon, une assemblée dite Haut Conseil Colonial.

I. — Le Haut Conseil de Madagascar

Le Haut Conseil Colonial de Madagascar et dépendances aurait été composé de 30 membres dont 8 indigènes. La désignation des membres du Haut Conseil devait être faite au moyen d'élections. Les électeurs étaient groupés en deux collèges distincts, l'un français, l'autre indigène, désignant chacun ses représentants.

Etaient électeurs :

1°) Au titre français, tous les citoyens français âgés de plus de

(1) *Journal Officiel de la République française*. Documents parlementaires. Session ordinaire 1922, p. 801.

21 ans, résidant dans la colonie depuis plus de 6 mois et jouissant de leurs droits civils et politiques.

2°) Au titre indigène, tous les indigènes nés dans la colonie et y résidant, âgés de plus de 25 ans, sachant parler couramment le français et n'ayant subi aucune condamnation.

Etaient éligibles au titre français les délégués français âgés de 25 ans, jouissant de leurs droits civils et politiques, domiciliés dans la colonie depuis 2 ans au moins.

Au titre indigène : 1°) Tous les indigènes électeurs inscrits au rôle des patentes ou de l'impôt sur le revenu.

2°) Tous les anciens officiers ou anciens fonctionnaires indigènes bénéficiant d'une pension de retraite.

Les fonctionnaires publics, agents et employés pensionnés de l'administration rétribués sur les fonds du budget général ou local de la colonie étaient inéligibles pendant la durée de leurs fonctions et pendant les 6 mois qui suivaient leur radiation des contrôles de l'activité par suite de démission, de radiation ou pour toutes autres causes.

Quant aux attributions, réserve faite des droits de douane qui demeuraient soumis aux dispositions des lois en vigueur, le Haut Conseil Colonial délibérait :

1°) Sur toutes les questions relatives à tous les impôts ou taxes perçus ou à percevoir, notamment sur l'assiette, le taux et le mode de perception de ces impôts et taxes.

2°) Sur les emprunts à contracter à la colonie.

3°) Sur les plans de campagne des travaux publics prévus tant sur le budget ordinaire que sur le budget extraordinaire ou sur les fonds d'emprunts.

4°) Sur les comptes définitifs.

5°) Et en général sur toutes questions d'ordre administratif, économique et financier dont il serait saisi, soit par le chef de la colonie, soit par une proposition de délibération signée du tiers au moins de ses membres.

Le budget était délibéré par le Haut Conseil Colonial et arrêté par le Gouverneur Général. Toutes les dépenses inscrites au budget seraient classées en dépenses obligatoires et en dépenses facultatives.

La nomenclature et le minimum des dépenses obligatoires, dont l'initiative était réservée au chef de la colonie, seraient établis par

décret dans les formes prévues à l'article 55 de la loi de finance du 30 juin 1918.

Les crédits pour dépenses facultatives pouvaient être augmentés par l'administration en cours d'exercice par voie de prélèvement sur le chiffre des dépenses imprévues au moyen de disponibilités dûment constatées sur d'autres articles du budget. Elles ne pouvaient subir de réduction qu'au profit d'une autre dépense facultative.

Toutes les délibérations prises par le Haut Conseil Colonial, qu'elles s'appliquassent au budget ou à toutes autres matières ne seraient rendues exécutoires qu'après un arrêté pris par le chef de la colonie.

Les dépenses facultatives votées par le Haut Conseil Colonial ne pourraient en aucun cas être modifiées par le Gouverneur Général qui les rendait exécutoires par arrêté pris dans le mois suivant la clôture de la session.

En cas de refus d'approbation par le chef de la colonie, d'une ou plusieurs délibérations prises par le Haut Conseil Colonial et se rapportant à des matières autres que les dépenses facultatives, ces délibérations seraient soumises dans un délai de 15 jours à un nouvel examen de l'assemblée. Si l'accord ne pouvait arriver à se faire entre le conseil et l'administration locale, celle-ci saisirait sans retard le ministère des colonies des délibérations qu'elle n'avait pas cru devoir sanctionner, ces délibérations pourraient être alors annulées par décret rendu sur le rapport du Ministre des colonies. Cette annulation devrait intervenir dans un délai de six mois qui partirait du jour de la session où les délibérations dont il s'agit devraient être votées pour la seconde fois ; passé ce délai, elles deviendraient définitives.

N'étaient applicables qu'après avoir été approuvées par un arrêt en Conseil d'Etat :

1°) Les délibérations du Haut Conseil Colonial relatives aux emprunts contractés par la colonie et aux garanties pécuniaires à consentir.

2°) Celles concernant le mode d'assiette et les règles de perception des taxes et contributions autres que les droits de douane.

Ces décrets devaient être rendus dans les neuf mois de la date de la clôture de la session où les délibérations auraient été prises. Passé ce délai, ces délibérations seraient considérées comme approuvées ; elles deviendraient définitives et exécutoires.

Si le Conseil d'Etat estimait qu'il y avait lieu de procéder à un complément d'informations, ou que la délibération qui lui était sou-

mise ne pouvait être approuvée qu'après certaines modifications, son avis indiquerait les pièces et les renseignements à produire, ou les modifications qu'il jugerait nécessaires d'apporter au texte dont il était saisi.

Cet avis serait communiqué d'urgence au Ministre des colonies qui, dans les 15 jours de sa réception, la notifie au Président du Haut Conseil Colonial par l'intermédiaire du Gouverneur ; cette notification interromprait le délai de neuf mois.

I. — Critiques

L'économie de ce projet se comprend très bien du fait que son principal auteur M. Boussenot était député de la Réunion : colonie à Conseil général. C'est pourquoi il réclamait pour le Haut Conseil Colonial un recrutement d'ordre politique basé sur le suffrage universel.

Or, le Haut Conseil Colonial n'avait rien de politique et il n'y aurait donc pas eu lieu d'invoquer une déchéance dans l'ordre politique, parce que pour nommer des représentants autorisés de la colonisation dans l'assemblée, dont les attributions étaient purement économiques ou financières, on aurait cru devoir recourir qu'aux suffrages de personnes vraiment qualifiées.

Député d'une colonie à Conseil général, M. Boussenot tendait manifestement dans sa proposition de loi à imposer aux colonies régies jusqu'ici par décret simple, la législation spéciale de celle de nos possessions régies par Sénatus-Consultes. C'est ainsi que les dépenses devaient être classées désormais en dépenses obligatoires et en dépenses facultatives établies par décret dans les formes prévues par la loi du 30 juin 1918.

L'obligation de faire approuver par le Conseil d'Etat dans un délai de 9 mois les délibérations concernant le mode d'assiette et les règles de perception des taxes et contributions compliquaient les choses, car à Madagascar une simple approbation ministérielle est suffisante sans même l'intervention du décret simple. La proposition de loi en cause, pour conforme qu'elle était aux dispositions en vigueur concernant les colonies à Conseils généraux, n'en constituait pas moins un recul pour la Grande Ile sur ce qui existait alors.

Enfin, les délibérations du Haut Conseil Colonial sur lesquelles l'accord n'aurait pu se faire avec l'administration locale, seraient soumises au Ministre des Colonies qui pourrait les annuler par décret

rendu sur sa proposition. Ici encore, c'était la législation propre aux colonies à Conseils généraux qui serait intervenue, alors que pour Madagascar il n'est besoin que d'une décision ministérielle et non point d'un décret.

Il y a lieu de remarquer dans un autre ordre d'idées qu'en vertu de l'article 13 de la proposition de loi « étaient et demeuraient abrogées toutes les dispositions contraires à celles édictées par la présente loi ». Il en résultait que l'article 6 spécifiait que le budget était délibéré par le Haut Conseil Colonial et arrêté par le Gouverneur Général, le Conseil d'administration n'avait plus aucun rôle à jouer, c'était la disparition fatale de l'élément fonctionnaire dans l'appréciation des dispositions du projet de budget. Ce qui n'était pas sans inconvénients pour une colonie jeune où forcément les agriculteurs, les industriels, les commerçants, n'ont pu acquérir la pratique des affaires administratives.

Enfin, l'octroi de pouvoirs délibératifs soulevait des objections que nous avons eu l'occasion de signaler.

Cette proposition de loi n'eut aucune suite. Elle devint caduque avant d'avoir pu être discutée. Il aurait été cependant intéressant de connaître l'opinion du Ministre des Colonies à son égard.

Troisième Partie

Les délégations économiques et financières

(Etude du Décret du 7 Mai 1924)

Le successeur du Gouverneur Général Garbit, M. Olivier, avant d'aller prendre possession de son poste à Tananarive, s'employa à son tour à trouver une solution au problème de la représentation locale à Madagascar.

Désireux d'aboutir rapidement, le nouveau Gouverneur Général prépara un projet conforme aux vues du ministère des Colonies, en ce sens que les votes de l'assemblée ne pourraient en aucun cas lier l'administration locale, ni permettre, à plus forte raison, d'esquiver le contrôle de la Métropole.

Plutôt que d'innover, M. Olivier s'en tint aux expériences faites par son prédécesseur. Comme les délégations financières provisoires qui fonctionnaient depuis trois ans fournissaient un travail très utile, il s'inspira des mêmes principes pour régler le recrutement, le fonctionnement et les attributions de la future assemblée.

Le projet du Gouverneur général Olivier, comme il fallait le prévoir, fut accepté par le ministère des Colonies. Le Président de la République signa le 7 mai 1924 le décret qui instituait des délégations financières et économiques à Madagascar.

Contrairement donc à ce que nos compatriotes avaient pu espérer, l'Assemblée n'était que consultative, mais dans l'esprit des rédacteurs du décret les délégations économiques et financières ne devaient être qu'une étape sage et mesurée dans l'évolution de notre grande colonie de l'Océan Indien.

TITRE I

L'organisation des délégations

Les délégations économiques et financières manqueraient à leur but si elles ne reflétaient pas toutes les valeurs de la vie Malgache. Elles représentent effectivement l'ensemble de la population. Mais comme c'est une assemblée économique et financière et non une assemblée politique, on lui a donné une composition aussi conforme que possible à son objet. Les principes de son recrutement tendent également à assurer la compétence de l'expérience de ses membres.

Pour ne pas opposer les intérêts en présence et pour des raisons d'opportunité, les délégués Français et Indigènes sont désignés d'une manière distincte et ils sont consultés séparément sur les mêmes questions.

Les membres Français et Indigènes des délégations sont en majorité élus, mais le Gouverneur en nomme quelques-uns, qu'il doit choisir parmi les membres non fonctionnaires du conseil d'administration.

Les élections se font, en principe du moins, à plusieurs degrés. Le Gouverneur général Garbit avait pensé, un moment donné, instituer le suffrage universel pour l'élection des délégués français, mais cette solution ne fut pas retenue dans le projet qu'il présenta aux délégations financières à la suite des objections formulées par les corps constitués, qu'il avait préalablement consultés. Considérant qu'il y avait à Madagascar, à côté de ceux qui édifient une œuvre durable, beaucoup de gens qui ne faisaient que passer, ils avaient suggéré au Chef de la Colonie qu'il serait équitable et même utile de confier la défense des intérêts de l'ensemble de la population uniquement « à ceux qui ont fait leurs preuves par la conduite de leurs affaires personnelles, qui s'étant fixés au sol Malgache et ayant créé quelque chose, ne se détacheraient jamais tout à fait de leur œuvre ».

Comme en plus de ces raisons on s'accorde généralement à reconnaître que le suffrage indirect garantit, chez ceux qui en sont issus,

la compétence et la pondération, on décida de faire élire les délégués français par un nombre restreint de personnalités, dont l'expérience et le savoir avaient été reconnus au préalable par leurs pairs. Et l'on s'en remit pour cette tâche aux membres des chambres de commerce et des municipalités.

L'expression de suffrage collectif que d'aucuns ont employé pour caractériser ce procédé de recrutement apparaît tout à fait juste puisque ce sont des corps constitués et non des individus qui désignent des délégués.

Cette méthode présentait les mêmes avantages pour la désignation des délégués indigènes, de plus elle permettait d'utiliser certaines de leurs institutions.

CHAPITRE PREMIER

LA SECTION FRANÇAISE

La section française comprend trente-six membres : trente-deux délégués élus et quatre délégués nommés par le Gouverneur Général.

L'élection des délégués est assurée par deux corps électoraux constitués d'après une distinction faite entre les intérêts économiques et les intérêts financiers de la population française.

Les délégués des intérêts économiques ont la charge de représenter les colons, les commerçants, les industriels, tous ceux qui participent directement à la mise en valeur de la colonie. Ils sont élus par les membres des chambres de commerce, d'agriculture et d'industrie.

Les délégués des intérêts généraux des contribuables français n'ont pas à exprimer uniquement les opinions de ceux qui sont soumis à l'impôt, comme le laisserait supposer la rédaction du décret du 7 mai 1924, mais celles de l'ensemble des citoyens français. Ils sont en effet élus par les membres des assemblées municipales dont la désignation se fait chaque fois que cela est possible au suffrage universel. Cette deuxième catégorie de délégués représente néanmoins les intérêts financiers de la population française, puisqu'il n'est pas un de nos compatriotes qui ne subisse directement ou indirectement les contre-coups de la politique suivie en cette matière par le Gouvernement local.

La représentation des intérêts est moins poussée qu'en Algérie, Tunisie ou au Maroc. Elle consacre simplement la prééminence des intérêts économiques dans la colonie, qui est encore affirmée dans les conditions suivantes : les agriculteurs, commerçants, industriels et patentés, en tant que citoyens, participent à l'élection des membres des conseils municipaux et peuvent faire partie de ces conseils et des commissions municipales ou des collèges spéciaux. Lorsqu'ils sont ainsi amenés à cumuler la qualité de membre d'une municipalité avec celle de membre d'une chambre de commerce, ils peuvent voter deux fois ; la première pour élire le délégué des intérêts géné-

raux, la seconde pour désigner celui des intérêts économiques. L'article 11 du décret du 7 mai 1924 a même spécifié que les délégués des intérêts généraux des contribuables peuvent être choisis parmi les membres des assemblées municipales faisant déjà partie des chambres de commerce.

Dans le recrutement de la section française il faut signaler encore une anomalie. Les délégués français des intérêts économiques et ceux des intérêts généraux ne sont pas uniquement élus par des Français mais aussi par des indigènes.

Cela s'explique du fait que dans les assemblées corporatives et municipales un certain nombre de sièges ont été réservés à des indigènes qui participent, au même titre que leurs collègues européens, à l'élection des délégués français.

Ainsi la section française, bien que ne comprenant que des Français, représente en fait l'ensemble des habitants à Madagascar.

I. — Représentation des intérêts économiques

La profession est le seul criterium qui permet de déterminer avec quelque certitude la part prise par les habitants dans la mise en valeur de la Colonie.

C'est pourquoi l'organisation corporative préexistante offrait une base toute indiquée pour assurer le recrutement des représentants des intérêts économiques. D'abord, une distinction éprouvée entre producteurs et non producteurs, enfin et surtout des cadres d'une expérience et d'une compétence reconnues à qui on pouvait s'en remettre pour choisir les délégués. C'était déjà par l'intermédiaire des délégués élus par les chambres de commerce que les intérêts de la colonisation avaient été représentés à la conférence de 1919, au congrès de 1920 et aux délégations financières provisoires de 1922-1923.

Seuls les électeurs aux chambres de commerce, d'agriculture et d'industrie sont censés être représentés aux délégations économiques et financières. Ils ne désignent pas les délégués des intérêts économiques, mais élisent ceux qui les nommeront. Ils forment en quelque sorte un collège électoral primaire.

D'après l'arrêté du 15 mai 1936 qui a modifié l'arrêté du 12 novembre 1930 qui mettait lui-même en application un décret du 20 décembre 1928 réorganisant les chambres de commerce, d'industrie et d'agriculture créées par le décret du 12 juin 1919.

« Sont électeurs les citoyens français âgés d'au moins vingt et un ans accomplis au 1^{er} janvier de l'année de l'élection, jouissant de leurs droits civils et politiques, et les femmes de nationalité française âgées d'au moins vingt et un ans à la même date, jouissant de leurs droits civils établis à la dite date depuis un an au moins dans la colonie et qui remplissent une des conditions ci-après :

« 1°) Etre inscrits aux rôles des patentes, soit personnellement, soit comme associé en nom collectif, soit comme directeur de sociétés françaises de banque et de commerce ou d'industrie et des agences ou succursales de ces sociétés.

« 2° Etre concessionnaires ou chefs d'exploitations minières, ou encore titulaires de trois permis de recherche en exploitation depuis une année au moment de l'inscription sur la liste électorale ;

« 3°) Etre propriétaires, concessionnaires, locataires, fermiers ou régisseurs de biens ruraux assujettis à l'impôt foncier et comportant une superficie d'au moins :

« 20 hectares pour les terrains classés dans la première catégorie (arrêté du 17 août 1928) ou plantés en riz.

« 100 hectares pour les terrains classés dans la deuxième catégorie.

« Ne peuvent participer aux élections les fonctionnaires appartenant à un cadre organisé, ou auxiliaires, ou contractuels.

« Sont en outre déclarés incapables d'exercer le droit de vote aux mêmes élections les individus désignés à l'article 2 de la loi du 8 décembre 1883, relative à l'élection des membres des tribunaux de commerce ».

D'après cette énumération sont représentés spécialement aux délégations économiques et financières comme ayant des intérêts économiques, ceux qui sont à la tête, soit comme propriétaires, soit comme gérants ou directeurs d'une entreprise agricole, commerciale, industrielle ou minière, ceux qui paient la patente et, parmi ceux-ci, les personnes exerçant une profession libérale comme les avocats et les médecins qui n'ont qu'un rôle assez indirect dans la mise en valeur économique de la colonie.

Dans ce collége primaire, il faut signaler aussi la présence possible d'électrices, puisqu'à Madagascar comme en France les femmes participent aux élections et sont éligibles aux chambres de commerce ; ce qui peut les amener à désigner les membres des délégations économiques et financières.

A Madagascar la femme française a donc plus de droits que dans

la Métropole du fait qu'elle peut élire sinon des députés, au moins des délégués qui discuteraient des affaires de la colonie.

Les électeurs aux chambres de commerce, d'industrie et d'agriculture ne participent qu'indirectement à la désignation des délégués des intérêts économiques. Ce sont leurs élus, les membres des chambres de commerce, qui les nomment.

Le collège électoral comprend 150 membres français et représente plus de 900 colons auxquels il faut adjoindre les membres indigènes désignés par arrêté du Gouverneur Général parmi les commerçants, industriels et agriculteurs de la région sur une liste dressée par le Chef de région et comportant un nombre de candidats double de celui des membres à nommer.

Les conditions de l'électorat pour participer aux élections des délégués des intérêts économiques correspondent aux conditions d'égalité aux chambres de commerce.

D'après l'arrêté du 15 mai 1936 sont éligibles les citoyens français et les femmes françaises âgés de vingt-cinq ans révolus inscrits sur la liste électorale du ressort et y exerçant personnellement leur profession depuis un an au moins et établis dans la colonie depuis dix-huit mois.

La durée de leur mandat est de 6 ans, ce qui leur permet de participer trois fois aux élections des délégations économiques.

Cette représentation sociale se double d'une représentation territoriale. En effet, la répartition de la population française à Madagascar est très inégale. Les intérêts économiques tendent à se grouper dans quelques centres comme Tamatave, Tananarive ou Majunga. En centralisant les élections, on aurait favorisé les villes commerçantes et industrielles au détriment des parties les moins peuplées de la colonie et des régions agricoles ou minières dont la mise en valeur a généralement besoin de l'aide des pouvoirs publics. Pour éviter ce danger, le décret du 7 mai 1924 a décidé que Madagascar serait divisée en circonscriptions ; un arrêté du 25 juillet 1924 partagea Madagascar en six circonscriptions, les Comores comprises, comme l'avait prévu le décret. Ce découpage, établi uniquement pour les besoins de la cause, fut modifié par un arrêté du 18 mai 1928 qui fit cadrer les circonscriptions électorales avec les six régions administratives créées par l'arrêté du 15 novembre 1928. Le décret du 12 août 1931, qui réforma sur divers points le décret du 7 mai 1924, porta de six à huit le nombre de circonscriptions électorales,

conformément aux dispositions du décret du 10 décembre 1928, promulgué à Madagascar le 15 novembre 1930, qui réorganisait l'administration de la colonie, portait de six à huit le nombre des régions et instituait à leur chef-lieu une chambre de commerce, d'industrie et d'agriculture .

Il apparut bientôt qu'il y aurait intérêt à ce que chaque chambre de commerce eût une représentation distincte aux délégations. Il fut alors décidé, par un décret du 1^{er} mars 1935, que les circonscriptions électorales correspondraient au ressort des chambres de commerce. En conséquence, le nombre des circonscriptions passait de huit à dix, y compris les Comores. Il fut porté enfin à onze par décret du 22 mai 1936, une chambre de commerce ayant été créée à Antalaha.

Comme il fallait tout de même tenir compte de l'importance plus ou moins grande des intérêts économiques dans les diverses parties de l'île, le décret du 7 mai 1924 dispose que le nombre des délégués à élire dans chaque circonscription doit être proportionné au nombre des électeurs aux chambres de commerce avec un minimum d'un délégué, et un maximum de quatre.

Le nombre des délégués des intérêts économiques est de quinze pour Madagascar, plus un délégué pour les Comores.

Le décret du 7 mai 1924 n'en avait prévu que douze, y compris celui des Comores. Ce nombre fut porté à quatorze par le décret du 1^{er} août 1933, et à seize par le décret du 22 mai 1936.

Un arrêté du 9 juillet 1936 a fixé cette répartition après la création d'une chambre de commerce à Antalaha, comme suit :

1 ^{re} Circonscription	Chambre de Commerce	Diego-Suarez	1 Délégué
2 ^e	»	»	Nossi-Bé ... 1 »
3 ^e	»	»	Antalaha ... 1 »
4 ^e	»	»	Tananarive . 2 »
5 ^e	»	»	Majunga ... 2 »
6 ^e	»	»	Tamatave .. 3 »
7 ^e	»	»	Fianarantsoa 1 »
8 ^e	»	»	Mananjary . 1 »
9 ^e	»	»	Morondava . 1 »
10 ^e	»	»	Tuléar 1 »
11 ^e	»	»	Fort-Dauphin 1 »
12 ^e	»	»	Dzaoudzi ... 1 »

L'article 2 du décret du 7 mai 1924 prévoit que des membres suppléants en nombre double des membres titulaires, mais avec un minimum de quatre pour les circonscriptions ne possédant qu'un délégué, seraient élus en même temps que les membres titulaires appelés à remplacer éventuellement, dans l'ordre de leur élection, les délégués qui ne peuvent assister aux séances des délégations économiques et financières.

Cette mesure s'impose, étant donné l'étendue de la colonie, l'insuffisance des moyens de communications. C'est souvent d'ailleurs aux colons les plus dignes de représenter leurs compatriotes, qu'il est le plus difficile de quitter les affaires, car c'est pour eux une perte de temps considérable. Certains délégués, au dernier moment, peuvent se trouver dans l'impossibilité de remplir leur mandat. La désignation des membres suppléants permet d'obvier à l'indisponibilité des membres titulaires et sauvegarder ainsi les intérêts des mandants.

Comme les délégués des intérêts économiques doivent appartenir à la chambre de commerce qui les désigne, on constatera, d'après le tableau ci-joint, que le tiers des membres français de ces assemblées sont appelés, au moins éventuellement, à faire partie des délégations.

Chambres Commerce	Nombre d'Électeurs aux Chambres de Commerce	Membres des Cham- bres de Commerce	Délégués Titulaires	Délégués Suppléants
DIEGO-SUAREZ	55	14	1	4
NOSSI-BE	34	10	1	4
ANTALAHA	66	14	1	4
TANANARIVE	171	16	2	4
MAJUNGA	131	16	2	4
TAMATAVE	211	22	3	6
FIANARANTSOA	62	14	1	4
MANANJARY	48	10	1	4
MORONDAVA	47	10	1	4
TULEAR	60	14	1	4
FORT-DAUPHIN	25	10	1	3
COMORES	11	10	1	4
	921	160	16	49

II. Représentation des intérêts généraux des contribuables

La seconde portion de la section française représente en principe les intérêts financiers de nos compatriotes ou, comme le précise le décret du 7 mai 1924, les intérêts généraux des contribuables français.

En réalité, pour le recrutement, on n'a fait aucune distinction entre ceux qui paient et ne paient pas d'impôts. Les délégués des intérêts généraux des contribuables sont plutôt des délégués des municipalités.

L'élection des délégués se fait, au moins théoriquement, à deux degrés, comme pour les représentants des intérêts économiques ; le collège électoral français primaire groupe l'ensemble des citoyens français inscrits sur les listes électorales et municipales.

D'après le décret du 6 mai 1924, sont électeurs les citoyens français âgés de 21 ans qui, n'étant dans aucun cas d'incapacité légale, justifient qu'ils ont 3 ans de séjour dans la colonie, qu'ils ont élu domicile dans la commune depuis un an au moins ou, qu'étant inscrits au rôle des impôts, ont déclaré, avant le 1^{er} janvier, vouloir y exercer leurs droits d'électeurs. Jusqu'au décret du 6 mai 1924, pour participer aux élections municipales, il fallait encore payer 40 francs d'impôt, ce qui explique sans doute la confusion que l'on a faite entre les intérêts municipaux et les intérêts des contribuables.

Si l'organisation municipale s'étendait à toute l'île, il y aurait une représentation générale de la population sans distinction d'intérêt ethnique puisque les indigènes sont électeurs.

En effet, depuis le décret du 6 mai 1924, les indigènes participent également aux élections municipales. Toutefois, les conditions requises des Malgaches sont plus rigoureuses que pour nos compatriotes.

Le collège électoral indigène ne comprend que l'élite et les éléments les plus évolués de la population indigène. C'est ainsi qu'on exige de ces électeurs des preuves de loyalisme ou de savoir, une situation sociale ou professionnelle de premier plan (être décoré de la Légion d'Honneur, de la Médaille Militaire, de médailles coloniales, ou avoir obtenu des distinctions locales, appartenir à l'administration soit comme fonctionnaire ou agent, remplir ou avoir rempli certaines charges officielles, membre des conseils municipaux, des commissions municipales, du conseil d'administration, des délégations, assesseurs des tribunaux indigènes et des conseils d'arbitrage, être titulaire de diplômes universitaires, appartenir à certaines catégories de commerçants patentés et de propriétaires).

Encore les électeurs indigènes n'élisent-ils pas directement les membres des conseils municipaux, ils désignent seulement un nombre de candidats triple de celui des conseillers à élire, et c'est

le Gouverneur Général qui choisit ceux-ci en conseil d'administration.

Pour être éligibles en conseil municipal, les Français doivent être électeurs, avoir 25 ans, et justifier d'un séjour de six ans au moins dans la colonie. Certaines catégories de citoyens sont inéligibles ; parmi les plus importantes, il faut signaler les fonctionnaires. Ceux-ci constituent au moins le tiers de la population française, mais ils ne peuvent faire partie, ni du corps électoral des intérêts généraux des contribuables, ni à plus forte raison de celui des intérêts économiques.

Les indigènes, pour être conseillers municipaux, en plus des conditions requises pour être électeurs, doivent être âgés de 25 ans et avoir séjourné dans la commune depuis 3 ans. Le nombre des conseillers indigènes est proportionnel à l'importance de la commune (il ne peut être inférieur à 3).

Il n'y a d'ailleurs à Madagascar que 4 conseils municipaux dans les centres suivants : Fianarantsoa (248 Français), Diégo-Suarez (3.794 Français), Majunga (1.375 Français), Nossi-Bé (404 Français). A Sainte-Marie, Tamatave (4.866 Français), Tananarive (6.003 Français), Antsirabe (401 Français), Tuléar (716 Français), Mananjary (325 Français) et Morandava, il existe des commissions municipales instituées selon les règles posées par le décret du 23 octobre 1908.

Pratiquement, il n'y a donc d'élections à deux degrés que dans quatre villes, qui ne sont pas les plus importantes de Madagascar et qui ne groupent que 5.800 Français sur les 25.000 qui résident à Madagascar.

A vrai dire, c'est donc plutôt sur le suffrage restreint que le suffrage indirect, qu'est basé le recrutement des délégués des intérêts généraux des contribuables français, avec cette circonstance aggravante que la plupart des électeurs (membres des commissions municipales et du collège électoral) sont désignés par le Chef de la colonie. Cette situation peut s'expliquer du fait qu'au moment de la rédaction du décret on estimait que les conseils municipaux pourraient remplacer assez rapidement les commissions municipales.

L'inégalité de la répartition de la population française dans la grande Ile a conduit l'administration locale à aménager, pour les intérêts financiers, une représentation des intérêts locaux comme pour les intérêts économiques. Les circonscriptions électorales, de-

puis 1928, correspondent aux régions. Elles sont passées de 6 à 8 en 1930, sans compter l'archipel des Comores.

Comme il n'existait aucune municipalité dans la région de Fort-Dauphin, un décret du 24 juillet 1932 institua pour la circonscription un collège électoral nommé par le Gouverneur Général dans les mêmes formes que les commissions municipales et qui comprend 5 membres français et 3 membres indigènes.

Pour les Comores, où il n'y a pas non plus de municipalité, il a été décidé, par un décret du 27 janvier 1925, que le délégué des intérêts généraux serait désigné par les membres du conseil consultatif.

Dans la répartition des délégués des intérêts généraux, on a tenu compte de l'importance plus ou moins grande des diverses régions de Madagascar. Le nombre des représentants à désigner par chaque circonscription varie entre 1 et 4.

L'accroissement du nombre des délégués des intérêts économiques : 12 en 1924, 14 en 1933 et 15 en 1936. Cette dernière augmentation s'explique en raison, d'une part, de l'accroissement du nombre des délégués des intérêts économiques (à la suite de la création de la chambre de commerce d'Antalaha) et, d'autre part, de la situation de la région de Fianarantsoa, qui, tout en ayant deux municipalités (Fianarantsoa et Mananjary) n'avait qu'un délégué.

Elle se justifie encore par l'essor que prennent les provinces de Betsileo depuis la mise en exploitation du chemin de fer de Fianarantsoa à la côte orientale.

La répartition des délégués entre les différentes circonscriptions, après l'arrêté du 7 juillet 1936, est la suivante :

1 ^{re}	Circonscription	Région de	Diego-Suarez	2	Délégués
2 ^e	»	»	Tananarive	4	»
3 ^e	»	»	Majunga	1	»
4 ^e	»	»	Tamatave	3	»
5 ^e	»	»	Fianarantsoa	2	»
6 ^e	»	»	Morondava	1	»
7 ^e	»	»	Tuléar	1	»
8 ^e	»	»	Fort-Dauphin	1	»
9 ^e	»	»	Comores	1	»

Le corps électoral des intérêts généraux comprend les membres des conseils municipaux, des commissions municipales du collège

électoral de Fort-Dauphin, au total 101 membres, dont 72 Français chargés d'élire 15 délégués titulaires et 37 délégués suppléants, donc 52 représentants ; les 5/7, la presque totalité des membres français de ces organismes sont appelés à siéger aux délégations. L'élection ou la nomination aux municipalités entraîne presque fatalement la désignation de droit comme délégué à l'assemblée.

Régime ou Circonspection	Municipalité	Nombre des électeurs Français réels ou éventuels (1)	Nombre des Membres des Municipalités		Nombre des Délégués	
			Français	Indigènes		
Diégo-Suarez....	Diégo-Suarez....	221 *	5	2	2	5
.....	Nossi-Bé.....	157 *	5	2		
Tananarive.....	Tananarive.....	1.500	8	3	4	7
.....	Antsirabé.....	110	5	2		
Majunga.....	Majunga.....	231 *	8	3	1	4
Tamatave.....	Tamatave.....	600	8	3	3	5
.....	Sainte-Marie.....	150	2	1		
Fianarantsoa....	Fianarantsoa....	127 *	5	2	2	4
.....	Mananjary.....	80	8	3		
Morondava.....	Morondava.....	50	5	2	1	4
Tuléar.....	Tuléar.....	100	8	3	1	4
Fort Dauphin ...	Fort-Dauphin...	97 *	5	3	1	4
(Comores)	—	—	—	—	(1)	—

Le rôle des conseillers indigènes dans la désignation des délégués a plutôt une importance morale ; ils représentent sans doute plus de 150.000 individus, mais ils ne forment pas le tiers du corps électoral des intérêts généraux.

III. — Les Délégués non fonctionnaires du Conseil d'Administration

Sur les 36 membres titulaires de la section française, 4 sont nommés par le Gouvernement Général en conseil d'administration.

Aujourd'hui encore, la nomination est un procédé fréquemment employé pour recruter tout ou partie des membres des assemblées locales aux colonies, conseils privés, d'administration ou de gouvernement, le grand conseil d'Indo-Chine, délégations d'Océanie, etc...

Les quatre délégués européens nommés par le Gouverneur Général pour chaque session ordinaire ou extraordinaire, doivent être

Les chiffres précédés * sont ceux des électeurs ayant effectivement participé aux élections municipales 1934. Les autres chiffres sont établis d'après les listes d'électeurs inscrits pour l'élection des délégués au Conseil Supérieur de la France d'outre mer.

choisis parmi les membres honoraires titulaires ou suppléants non fonctionnaires du conseil d'administration. C'est en somme la suite d'une double désignation du Chef de la Colonie qu'ils sont appelés à siéger aux délégations.

Certains ont prétendu que les délégués ainsi désignés constituaient au sein des délégations et à côté de la représentation des intérêts économiques de celle des intérêts des contribuables, une sorte de représentation des intérêts de l'administration. Cette opinion est quelque peu tendancieuse. Sans doute les délégués tiennent effectivement leur place du Gouverneur Général, mais rien, en principe, ne les empêche de donner librement leur avis ; ils n'ont pas d'ordre à recevoir.

Les membres du conseil d'administration, désignés pour siéger aux délégations, constituent plutôt un groupe de liaison entre les deux assemblées. Le conseil d'administration, organisme administratif, tant par son recrutement que par ses attributions, est ainsi renseigné sur les tendances, les sentiments et les volontés de la population malgache, tels que les ont exprimés ses représentants. De leur côté, les délégations sont tenues au courant des travaux du conseil d'administration. En particulier, elles peuvent connaître la suite qui avait été donnée aux projets qu'elles ont eu à examiner et pour lesquels le Chef de la Colonie devait encore consulter le conseil d'administration avant de les arrêter.

Les délégués nommés par le Gouverneur Général apportent une collaboration précieuse à leurs collègues élus, car du fait de leurs fonctions, ils ont acquis une certaine pratique des affaires administratives qui, généralement, fait défaut à la plupart des membres d'une assemblée de formation récente.

D'ailleurs, la qualité de « notables » exigée pour leur désignation au conseil d'administration, implique un rôle de premier plan dans l'activité économique ou sociale de la Colonie qui garantit leur connaissance des intérêts locaux. Leur nomination les place de plus à l'abri de toute préoccupation électorale et leur permet de s'élever plus facilement au-dessus des intérêts particuliers.

Pour toutes ces raisons, les membres du conseil d'administration, membres des délégations économiques et financières, sont appelés à jouer un rôle pondérateur dans l'assemblée.

Si les conditions de leur recrutement les amènent à prêter une oreille plus favorable que leurs collègues aux propositions de l'administration, leurs opinions n'ont que plus de poids auprès d'elle en raison même de leur modération lorsqu'ils défendent les intérêts des administrés.

CHAPITRE II

LA SECTION INDIGÈNE

I. — La Représentation des Intérêts indigènes

La politique indigène, suivie depuis la prise de possession de Madagascar, ne s'est pas bornée au respect des coutumes et des institutions, elle a tendu encore à faire bénéficier nos sujets des institutions réservées à l'origine aux seuls citoyens français.

Lorsque l'on décida de créer une assemblée locale, il ne fut question à aucun moment d'organiser la représentation des intérêts français sans assurer en même temps celle des intérêts indigènes.

Sans doute la discussion et le contrôle des actes de la puissance publique sont des idées étrangères aux Malgaches ; elles sont même en opposition directe avec les principes qui étaient à la base de leurs institutions politiques. Toutefois l'évolution de la mentalité indigène, la formation d'une élite familiarisée avec nos méthodes de gouvernement justifiaient l'association des Français et des Malgaches pour la gestion des affaires publiques.

Le loyalisme des Malgaches ne faisait dans l'ensemble aucun doute. Ils avaient, en grand nombre, volontairement participé pendant la guerre à la défense de la Mère Patrie. Depuis l'annexion et même dans les circonstances les plus tragiques, ils avaient su rester sourds aux appels de quelques agitateurs qui n'étaient pas tous originaires de la grande Ile.

De simples raisons d'équité justifiaient d'ailleurs cette mesure ; les 3.700.000 indigènes ont des intérêts au moins aussi importants

que les 25.000 Français établis à Madagascar et ils supportent la plus grosse charge des impôts.

Au point de vue politique, en permettant aux indigènes d'intervenir dans le règlement des questions essentielles de gouvernement, on les amenait à partager avec nous les responsabilités du pouvoir.

L'expérience avait été faite déjà au congrès de 1920, puis aux délégations provisoires de 1921, 1922 et 1923 sans donner de mécomptes.

Le principe de la représentation indigène étant admis, il restait à en régler l'application.

On ne pouvait envisager une solution assimilatrice ; le degré de civilisation des indigènes n'était pas suffisant pour qu'on puisse donner à l'assemblée un caractère purement politique. En accordant, d'autre part, des droits identiques aux Français et aux Malgaches, nos compatriotes auraient pu être complètement écartés de l'assemblée locale puisqu'ils ne formaient même pas le centième de la population. Au contraire, en organisant une représentation distincte des intérêts européens et indigènes, on pouvait tenir compte des différences de mentalité, de civilisation, de statuts, de besoins. En serrant de plus près la réalité, on ne risquait pas de mécontenter les parties en cause qui étaient traitées sur un pied de complète égalité.

La section indigène comprend 27 membres : 25 délégués élus dont un pour les Comores et deux délégués membres non fonctionnaires du conseil d'administration.

Lors de la création des délégations et jusqu'au décret de 1931, le nombre des délégués indigènes élus était égal au nombre des délégués français élus. L'effectif des deux sections ne différait que par le nombre des délégués nommés : 4 à la section française, et 2 à la section indigène. Actuellement, il y a 36 membres français, mais le nombre des représentants indigènes est toujours de 27.

II. — Les Délégués élus

L'article 2 du décret du 7 mai 1924 a fixé les conditions du recrutement des délégués indigènes.

Les 24 délégués titulaires élus de Madagascar et leurs suppléants

(en nombre double avec un minimum de 3 par circonscription) sont désignés au suffrage indirect.

Les chefs de village ou mpiadidy, qui sont élus par l'ensemble des membres du fokonolona, sont réunis par le chef de province pour désigner parmi eux des délégués à raison de un par gouvernement madinika ou canton. Ces élus, au nombre de 106, sont convoqués par le chef de district pour nommer, enfin, les délégués titulaires et suppléants de la circonscription. Au cas où les mpiadidy ou leurs représentants élus se trouveraient trop éloignés du chef-lieu de province, ils peuvent déléguer leurs pouvoirs à un de leurs collègues ou envoyer leur bulletin de vote par correspondance.

Le délégué indigène des Comores est désigné dans des conditions déterminées, non par le décret du 7 mai 1924, mais par un arrêté du 12 mars 1925. Les chefs de village, élus eux-mêmes par les habitants, conformément à l'arrêté du 27 janvier 1915, sont réunis dans chaque île par le chef de district. Ils choisissent parmi eux des représentants à raison d'un par canton. Ces représentants désignent un d'entre eux pour faire partie de la liste des quatre notables parmi lesquels le Gouverneur Général choisit le délégué financier.

Le nombre de voix obtenues par les délégués détermine, sauf dérogation expresse, l'ordre dans lequel, à chaque session de l'assemblée, sont appelés à siéger les membres titulaires et éventuellement leurs suppléants.

Le recrutement des délégués indigènes se caractérise d'abord par une utilisation judicieuse des institutions indigènes, puisque le collège électoral du premier degré est formé par le fokonolona, et que celui du second degré groupe leurs chefs élus, les mpiadidy. Cette façon d'agir a l'avantage de ne pas dérouter la masse, de maintenir l'organisation hiérarchique, chère aux Malgaches, et de concilier nos conceptions démocratiques, autant que possible, avec celle des Malgaches, de nous permettre enfin de compter sur une élite qui reste en contact avec la population, tout en étant ouverte aux vues de la puissance colonisatrice, tandis que les éléments les plus évolués participent à l'élection des délégués français.

L'organisation prévue par le décret du 7 mai 1924 est des plus libérales. A la base, il y a le suffrage universel, plus large même que dans la métropole. D'autre part, on ne réclame des électeurs

et des élus aux divers degrés, aucune condition de capacité ou de cens. Comme le notait le Gouverneur Général Olivier dans une communication faite à l'Académie des Sciences Coloniales : « Alors que l'élection des membres européens des délégations se fait suivant un mode essentiellement aristocratique, puisque les délégués sont désignés par les chambres de commerce et les organismes municipaux, la désignation des indigènes se fait au contraire sur une base tout à fait démocratique, les délégués sont choisis par des députations désignées par les chefs de village élus eux-mêmes par l'assemblée de tous les habitants, hommes et femmes. »

En effet, si l'élection est à 3 degrés pour les indigènes, alors qu'en principe elle ne comporte que 2 pour les délégués français, il ne faut pas oublier que la désignation des représentants des intérêts généraux européens est faite en majorité par des personnalités désignées par l'administration locale, et non pas choisies par leurs concitoyens. Le recrutement des délégués indigènes est certainement plus démocratique que celui des délégués français, surtout que les représentants élus des mpiadidy sont spécialement désignés pour élire les représentants indigènes à l'assemblée locale, alors que pour les membres des chambres de commerce et des municipalités, l'élection des délégués ne constitue qu'une attribution parmi beaucoup d'autres et pour laquelle ils n'ont pas à recevoir de directives de leurs mandataires.

Les rédacteurs du décret du 7 mai 1924 se sont efforcés de tenir compte dans le recrutement des membres indigènes de la diversité ethnique de la grande Ile. Ils se sont efforcés dans une certaine mesure d'organiser au sein de la délégation malgache une de sorte de représentation des races, conformément à la politique inaugurée par Galliéni.

Pour l'élection des délégués indigènes, Madagascar est divisée en 8 circonscriptions qui correspondent à celles établies pour la désignation des représentants des intérêts généraux français.

Le Gouverneur Général fixe dans l'année de l'élection la répartition des délégués indigènes proportionnellement à la population des dites circonscriptions en tenant compte, autant que possible, de l'importance des groupements ethniques avec un minimum d'un délégué. L'arrêté du 22 août 1936 a fixé comme suit cette répartition en groupant les districts.

RÉGIONS	DISTRICTS	Délégués titulaires	Délégués suppléan-
Diégo-Suarez..	Diégo-Suarez	1	3
Fananarive ...	Tananarive	1	1
	Tananarive banlieue et Manjakandriana ...	1	2
	Arivonimano, Ambohidratrino, Ankazobe..	1	2
	Miarinanirivo, Soavenandriana, Tsiroano- mandidy	1	2
	Antsirabe, Betafo, Ambatolampy	1	2
	Moramanga, Ambatondrazaka	1	2
Majunga.....	Majunga, Marovony Port Berge Soalola, Mitsinjo Besalampy, Ambato, Boheni....	1	2
	Maevatana, Tsaratonona, Kandrehon.....	1	2
	Analalava, Antsohihy, Befandriana, Man- dritsara, Bealonana	1	2
Tamatave.....	Tamatave, Brickaville.....	1	2
	Ténérife, Maroantsetra, Manana Ste-Marie.	1	2
	Vatomandry, Mahanoro	1	2
Fianarantsoa..	Fianarantsoa, Ambalavao, Ambohimahasoa	1	2
	Ambositra, Ambatofinandrahona	1	2
	Mananjary, Ifanadiana, Nosyvarika	1	2
	Manakara et Vohipeno	1	2
Marondava	Morondava	1	3
Tuléar.....	Tuléar, Bétoky, Ampanihy, Manga et Mo- rambé, Ankazoabo	1	3
	Sakaraha, Béroroha	1	3
Fort-Dauphin .	Fort-Dauphin, Mantantenina	1	3
	Ambovambe, Tsivory, Bekily Tsihanbé.....	1	2
	Farafangana, Vangaindrano	1	3
	Ivohibe, Midangy du Sud, Vardrozo Betroka, Ihozy	1	2

III. — Délégués membres du Conseil d'administration

Dans la section indigène comme dans la section française et pour les mêmes raisons, siègent des délégués nommés par le Gouverneur Général.

Ces délégués, au nombre de 2, sont désignés dans les mêmes conditions que leurs collègues français et choisis parmi les membres indigènes non fonctionnaires honoraires, titulaires ou suppléants du conseil d'administration.

CHAPITRE III

LE MANDAT

Quelle est la condition du délégué français ou indigène élu ou nommé ?

Un certain nombre de conditions sont requises pour pouvoir siéger aux délégations. Les élections et les nominations sont évidemment réglementées. Pour dédommager les délégués, on leur a accordé certains avantages. Enfin, il existe un contentieux pour le règlement des litiges qui pourraient naître à l'occasion des élections.

1. — Conditions d'aptitude

A) *Eligibilité*. — Pour être éligible aux délégations économiques et financières, il faut remplir un certain nombre de conditions.

En ce qui concerne les délégués français, nous avons déjà signalé que les délégués des intérêts économiques et des intérêts généraux des contribuables doivent appartenir aux assemblées qui les désignent, chambre de commerce ou municipalité.

Cette condition, toutefois, n'a pas été précisée par le décret organique pour les représentants des intérêts économiques ; ce n'était qu'une simple omission. En effet, l'arrêté du 25 juillet 1924 qui fixait les conditions dans lesquelles devaient avoir lieu les élections spécifiait bien que pour être éligible il fallait être membre de ces assemblées (chambre de commerce ou commissions municipales). Le décret du 12 août 1931 qui a modifié le décret du 7 mai 1924, a réparé l'oubli. Il indique que les délégués des intérêts économiques sont pris au sein des chambres de commerce.

Il peut arriver qu'un délégué en fonction cesse de faire partie de l'assemblée consulaire ou municipale qui l'a désigné soit qu'il ne se représente pas, soit qu'il ne soit pas réélu. Même dans ces conditions il garde son siège aux délégations. Le cas s'est présenté en 1933 pour un conseiller municipal qui n'avait pas été réélu et qui avait été nommé délégué financier en 1932. Il a été décidé qu'il conservait

son mandat de délégué. Mais le décret a décidé qu'il y aurait incompatibilité entre la qualité de délégué des intérêts généraux des contribuables, et celle de membre d'une chambre de commerce.

Pour éviter certains abus, le décret du 12 août 1931 a précisé que les délégués des intérêts généraux ne peuvent être choisis parmi les membres des assemblées municipales faisant déjà partie des chambres de commerce, d'industrie et d'agriculture. Si le cas se présente, le délégué doit dans un délai de 15 jours à compter de celui du scrutin, soit offrir sa démission de membre de la chambre de commerce, soit se démettre de son mandat de délégué, faute d'avoir dans le délai imparti offert sa démission de membre de la chambre de commerce au chef de la province du siège de cet organisme son élection aux délégations sera déclarée nulle par arrêté du Gouverneur Général.

Il n'y a aucun inconvénient au contraire à cumuler le mandat de délégué des intérêts économiques avec celui de membre d'une assemblée municipale.

L'article 2 du décret du 7 mai 1924 a fixé d'autre part un certain nombre de conditions qui s'appliquent aux deux catégories de délégués. Pour être éligible, il faut encore :

- 1°) Etre citoyen français ; les femmes, qui peuvent élire des délégués des intérêts économiques, ne peuvent en aucun cas être élues.
- 2°) Jouir de ses droits civils et politiques.
- 3°) Etre âgé de 25 ans.
- 4°) Etre domicilié dans la circonscription.
- 5°) Totaliser 6 années de séjour dans la colonie car on a voulu que les délégués aient quelque expérience des affaires de la colonie.

Pour pouvoir remplir leur mandat, les délégués indigènes élus doivent remplir eux aussi un certain nombre de conditions qui n'appellent aucun commentaire.

D'après l'article 3 du décret du 7 mai 1924, sont inéligibles :

- 1°) Les sujets français condamnés par une juridiction indigène à une peine afflictive ou infamante ou à une peine correctionnelle égale ou supérieure à 6 mois d'emprisonnement.
- 2°) Les sujets français objet d'une peine d'internement dans les conditions du décret du 30 septembre 1887 ou astreints à une résidence obligatoire dans les conditions du décret du 22 février 1909. Un arrêté du Gouverneur Général en conseil d'administration pouvant toutefois, à titre individuel, rendre aux intéressés de ces catégories les droits dont ils se trouvent ainsi privés d'une manière générale.

3°) Les individus dispensés de concourir aux charges communes ou secourus par la colonie.

4°) Les militaires et employés indigènes des armées de terre ou de mer.

5°) Les fonctionnaires agents et employés à titre quelconque de la colonie, des communes et de l'Etat.

B) *Capacité*. — En dehors des cas d'inégibilité ou d'incompatibilité qui peuvent s'appliquer aux élus, l'article 3 du décret du 7 mai 1924 a prévu un certain nombre d'empêchements qui interdiraient des délégués élus ou nommés, français ou indigènes, de siéger à l'assemblée.

Ne peuvent faire partie des délégations économiques et financières ou cessent d'en faire partie s'ils sont en cours de mandat :

1°) Les individus se trouvant dans un des cas d'incapacité prévus par l'article 2 de la loi du 2 décembre 1883 relative à l'élection des membres des tribunaux de commerce, c'est-à-dire :

a) Les individus condamnés, soit à des peines afflictives et infamantes, soit à des peines correctionnelles pour faits qualifiés crimes par la loi.

b) Ceux qui ont été condamnés pour vol, escroquerie, abus de confiance, soustraction commise par les dépositaires de deniers publics et attentat aux mœurs.

c) Ceux qui ont été condamnés à l'emprisonnement par délit d'usure, pour infraction aux lois sur les maisons de jeu, sur les loteries, des maisons de prêts sur gages et par l'application de l'article 1^{er} de la loi du 27 mars 1851, de l'article 1^{er} de la loi du 5 mai 1855, des articles 7 et 8 de la loi du 23 juin 1857 et de l'article de la loi du 27 juillet 1867.

d) Ceux qui ont été condamnés à l'emprisonnement par application des lois du 17 juillet 1857, du 23 mai 1863 et du 24 juillet 1857 sur les sociétés.

e) Ceux qui ont été condamnés pour les délits prévus aux articles 400, 413, 414, 417, 418 et aux articles 594, 596, 597 du code de commerce.

f) Ceux qui ont été condamnés à un emprisonnement de six mois au moins ou à une amende de plus de mille francs pour infraction aux lois des douanes, des octrois, ou contributions indirectes, et à l'article 5 de la loi du 4 juin 1859 sur le transport par la poste des valeurs déclarées.

g) Les notaires, greffiers et officiers ministériels destitués en vertu de décisions judiciaires.

h) Les faillis non réhabilités dont la faillite a été déclarée soit par les tribunaux français, soit par des jugements rendus à l'étranger, mais exécutoires en France.

i) Et généralement tous les individus privés du droit de vote dans les élections politiques.

2°) Les individus pourvus d'une conseil judiciaire.

3°) Les individus dispensés de concourir aux charges communes ou secourus par la Colonie.

4°) Les militaires et employés français ou indigènes des armées de terre ou de mer en activité de service.

5°) Les fonctionnaires, agents et employés à titre quelconque de la Colonie, des Communes et de l'Etat, qu'ils soient Français ou Indigènes.

II. — Règlementation de la désignation des délégués

A) *Elections.* — Les conditions dans lesquelles se déroulent les élections des délégués français ont été fixées, non pas par le décret du 7 mai 1924, mais par plusieurs arrêtés de l'autorité locale en date du 25 juillet 1924, 14 mai 1926, 4 août 1932, 18 août 1932 et 20 juillet 1936.

Les élections ont lieu tous les deux ans le 3^e samedi d'août ; lorsque le 3^e samedi d'août est un jour férié, les élections ont lieu le 4^e samedi du même mois. L'élection a lieu au scrutin secret et à la majorité relative, quel que soit le nombre des votants. Il ne peut toutefois être procédé valablement à l'élection que si la moitié plus un des membres présents à la Colonie assistent à la séance.

Si ce quorum n'est pas atteint, il sera procédé le samedi qui suit, à la date du 1^{er} tour et à un 2^e tour de scrutin et l'élection sera valable quelque soit le nombre des électeurs de la circonscription ayant pris part au vote.

Les votants par correspondance sont comptés comme présents à la séance de l'assemblée intéressée. Chaque assemblée établit un procès-verbal constatant les résultats au scrutin. Dans les circonscriptions électorales où existent plusieurs assemblées de même catégorie, les résultats sont centralisés par le Président de l'assemblée siégeant au chef-lieu qui les constate dans un procès-verbal.

Le nombre de voix obtenues par les délégués suppléants détermine l'ordre dans lequel ceux-ci sont éventuellement appelés à siéger en remplacement des délégués titulaires empêchés.

B) *Nomination*. — Le décret du 7 mai 1924 a conféré au Gouverneur Général le droit de nommer un certain nombre de délégués européens et indigènes.

Cette désignation doit se faire par un arrêté pris en conseil d'administration. La désignation n'est valable que pour une session ordinaire ou extraordinaire.

Le choix du chef de la colonie doit se limiter aux membres non fonctionnaires du conseil d'administration, titulaires, honoraires ou suppléants.

III. — Avantages

Les membres titulaires des délégations économiques et financières sont élus pour deux ans. Au terme de leur mandat ils sont rééligibles. En cas de décès, de renonciation, d'expiration ou de cessation de mandat, il est pourvu à leur remplacement au moyen des membres suppléants élus, comme nous l'avons vu, dans les mêmes conditions que les membres titulaires et pour la même durée. En cas d'épuisement du nombre des membres suppléants, le décret organique décide que l'on procéderait à de nouvelles élections. Au contraire, les délégués nommés par le Gouverneur Général ne le sont que pour une session et ils n'ont pas de suppléants.

Le mandat de délégué est gratuit. Toutefois les frais de voyage sont remboursés et des indemnités de séjour sont accordées aux membres de l'assemblée ne résidant pas à Tananarive.

Les délégués français sont assimilés aux fonctionnaires de la 1^{re} catégorie B, et les Malgaches aux fonctionnaires indigènes de la 1^{re} catégorie. Un arrêté du Gouverneur Général fixe chaque année le taux de ces allocations.

IV. — Contentieux

Le décret du 7 mai 1924 et les textes qui l'ont complété sont muets sur le règlement des contestations qui pourraient surgir à l'occasion de la désignation des membres des délégations économiques et financières. Le décret du 12 août 1931 a institué seulement une procédure pour régler l'incompatibilité existante entre la qualité de membre d'une chambre de commerce et celle de délégué des intérêts généraux des contribuables. Les représentants de la population européenne et indigène sont recrutés, soit par élection, soit par nomi-

nation. On peut distinguer le contentieux électoral et le contentieux des nominations bien que la procédure du règlement soit la même.

Au point de vue électoral, on pourrait contester la qualité d'électeur ou celle d'éligible, ou bien encore protester contre les conditions irrégulières dans lesquelles se sont déroulées les élections.

Mais il serait possible aussi d'attaquer l'arrêté du Gouverneur Général nommant un délégué quant à la forme ou quant au fond. Par exemple, la désignation a pu ne pas être faite en conseil d'administration. D'autre part, la liberté du Chef de la Colonie n'est pas complète, ainsi que nous l'avons déjà dit. Il doit limiter son choix aux membres honoraires, titulaires ou suppléants non fonctionnaires du conseil d'administration, et aussi aux termes du décret du 7 mai 1924, ne doivent pas non plus se trouver dans un des cas d'incapacité prévus aussi bien pour eux que pour les membres élus.

Les textes n'ayant rien prévu, on pourrait se demander quelle autorité pourrait avoir la charge de trancher les contestations en cette matière. En réalité, cette question ne soulève aucune difficulté ; le contentieux électoral et le contentieux de nomination, sont de la compétence du conseil du contentieux de la Colonie, juge de droit commun, qui connaît sous réserve d'appel au Conseil d'Etat, en général du contentieux administratif.

La doctrine (1) et la jurisprudence (2) sont d'accord en effet pour reconnaître que lorsqu'il n'existe pas de texte spécial, le conseil du contentieux puise dans sa qualité de juge administratif le pouvoir de se prononcer sur les contestations soulevées par toutes les élections locales (conseils généraux, conseils locaux, conseils locaux de l'Inde, municipalités, chambres de commerce et d'agriculture, chambres consultatives indigènes).

(1) Cf. Lampué. *Les conseils du contentieux administratif des colonies.*

(2) La jurisprudence du Conseil d'Etat s'est affirmée notamment dans les arrêts du 18 janvier 1878 (élection du Conseiller général du Marin), 16 décembre 1893 (élections du Conseiller général du Port-Louis), du 26 juillet 1909 (élections municipales d'Hanoi), du 22 mars 1901 (élections Chambre de Commerce de Pointe à Pitre) et du 15 juin 1923 (élections à la Chambre de Commerce de Tananarive).

TITRE II

LE FONCTIONNEMENT DES DELEGATIONS

CHAPITRE UNIQUE

Les conditions dans lesquelles fonctionnent les délégations économiques et financières sont indiquées au titre II du décret du 7 mai 1924 qui traite des sessions de l'assemblée.

Le fonctionnement de l'assemblée, de même que son recrutement est basé sur la séparation des intérêts européens et indigènes. Il y a deux sections, l'une française et l'autre malgache. Elles examinent à part les questions qui leur sont soumises. Il faut remarquer encore les pouvoirs importants du Gouverneur Général. Comme dans la composition de l'assemblée, il ne figure aucun fonctionnaire et comme les délégués nommés sont une faible minorité, il a paru nécessaire d'aménager une tutelle assez stricte pour cette assemblée qui constituait la première expérience officielle de représentation locale dont, par conséquent, les membres français et indigènes n'avaient pu donner jusqu'ici la mesure de leur éducation politique. Prudence que justifiaient d'ailleurs les excès enregistrés trop souvent dans l'histoire de nos assemblées coloniales.

I. — Les Sessions

Le décret organique prévoit que les délégations économiques et financières qui ont leur siège à Tananarive, chef-lieu de la Colonie, doivent se réunir une fois par an, en session ordinaire.

Les délégués n'ont pas le droit de se réunir d'eux-mêmes. Le Gouverneur Général est maître de leur session, c'est-à-dire qu'il lui appartient d'en décider la date et d'en déterminer la durée. Il le fait chaque année dans l'arrêté qu'il prend pour convoquer les délégués. C'est également par un arrêté que le Chef de la Colonie ouvre et clôt les sessions.

Leur durée est en général de dix jours. Depuis 1928 à la suite des vœux émis à plusieurs reprises par l'assemblée, les délégués sont

convoqués quelques jours avant la date officielle d'ouverture de la session pour prendre au préalable connaissance des projets soumis à leur examen. Ce délai n'est pas compris dans la durée de la session.

S'il le juge utile, le Gouverneur Général a la possibilité de convoquer encore l'assemblée en sessions extraordinaires. Mais en aucun cas les délégués ne peuvent se réunir d'eux-mêmes ou obliger le Gouverneur à les convoquer.

La session annuelle des délégations est ouverte par le Chef de la Colonie ou son délégué qui prononce à cette occasion devant les deux sessions réunies un discours qui sert d'introduction aux travaux de l'assemblée.

II. — Les Sections

Les délégués sont recrutés pour représenter des intérêts différents. Il est logique alors que l'on permette à chacun de ceux-ci de s'exprimer séparément sinon le système perd beaucoup de sa valeur. L'organisation de l'assemblée doit correspondre à son recrutement.

Les assemblées du type des délégations (délégations financières d'Algérie, grand conseil de Tunisie) dont l'organisation s'inspire aussi du principe de la représentation des intérêts comportent dans leur fonctionnement le même compartimentage que pour le recrutement.

Les délégations économiques et financières de Madagascar ne comprennent que deux sections, alors que trois collèges électoraux concourent à la désignation de ses membres. Ces deux sections, on pourrait dire ces deux délégations, l'une française, l'autre indigène, siègent en général séparément. Elles procèdent chacune de leur côté à la discussion des affaires inscrites à l'ordre du jour.

Le décret organique ne prévoit qu'une séance plénière pour l'ouverture de la session ordinaire afin que les délégués puissent entendre le discours du Gouverneur Général. Celui-ci toutefois par une décision spéciale peut grouper les deux sections, lorsqu'il estime que les questions soumises à l'assemblée rendent nécessaire une consultation générale.

Cette séparation des membres pour délibérer est une garantie très importante pour les indigènes. Bien que formant 99 % de la population de la grande Ile, les Malgaches ont dans l'assemblée un nombre moins élevé de représentants que nos compatriotes. En consul

tant séparément les délégués français et indigènes on évite de poser la question du nombre, car les avis des citoyens et des sujets ont théoriquement la même importance. On ménage ainsi la susceptibilité des indigènes.

La discussion séparée permet aux Malgaches d'exprimer leur opinion en pleine indépendance. En siégeant avec nos compatriotes ils auraient été, au moins au début, dominés par eux, puisque leur éducation politique est encore très rudimentaire. Cette solution a l'avantage d'obliger les délégués indigènes à participer activement à l'examen des affaires qui leur sont soumises. C'est donc pour eux un moyen d'éducation. Elle évite surtout des froissements entre les deux éléments de l'assemblée tels que l'on en constata par exemple à la conférence consultative de Tunisie et qui obligèrent à abandonner le système des séances plénières pour organiser des délibérations séparées.

Une raison pratique militait encore en faveur de cette solution ; c'est que beaucoup de délégués malgaches n'ont encore qu'une connaissance insuffisante du français. Il faudrait donc utiliser les services d'un interprète, ce qui allongerait et compliquerait les débats.

III. — Les Bureaux

Pour diriger les travaux des délégations économiques et financières, il existe trois bureaux. Chaque section en désigne un et depuis le décret du 2 septembre 1936 l'assemblée plénière en élit un troisième.

Le décret de 1924 avait prévu que lorsque les deux sections se réuniraient la présidence et la vice-présidence de l'assemblée seraient assurées, soit par le président d'âge de la section française, soit par président et le vice-président de la même section, et que les fonctions de secrétaire seraient remplies par un délégué français et un délégué indigène. Le bureau comprend désormais un président, deux vice-présidents et quatre secrétaires. Le président est élu par les deux sections réunies. Les présidents de sections sont de droit vice-présidents ; ils prennent rang suivant la date de leur élection aux délégations économiques et financières. Les deux secrétaires français et les deux secrétaires indigènes complètent le bureau. L'ordre dans lequel ils sont appelés à remplir leurs fonctions est fixé de la même façon que pour les vice-présidents.

La réforme du 2 septembre 1936 a été inspirée par celle qui fut opérée en Algérie par le décret du 17 juillet 1936 qui permit, pour la première fois dans nos possessions, aux indigènes non citoyens d'accéder à la présidence d'une assemblée composée d'Européens et d'autochtones.

Les dispositions du décret du 2 septembre 1936 ont un caractère assez platonique. Comme les délégués français sont plus nombreux que les délégués malgaches la désignation d'un indigène à la présidence de l'assemblée est assez peu probable. Il est à remarquer, toutefois, que ce n'est pas la race mais l'ancienneté qui détermine l'ordre de préséance des autres membres du bureau.

La section française et la section indigène ont d'autre part chacune un bureau. A l'ouverture de chaque session elles se réunissent sous la présidence de leur doyen d'âge respectif, assisté des deux plus jeunes membres remplissant les fonctions de secrétaires, et elles élisent au scrutin secret et à la majorité des voix, un président, un vice-président et deux secrétaires.

IV. — Le Règlement

Les délégations économiques et financières, comme la plupart des assemblées représentatives, ont à régler leur organisation interne.

Chaque section établit son règlement. Sa liberté toutefois n'est pas pleine et entière ; elle est soumise au contrôle du Gouverneur Général qui doit en approuver les dispositions.

Le règlement a une certaine importance, car il complète sur beaucoup de points les dispositions des textes organiques. Il fixe notamment les attributions du bureau, la procédure des discussions, l'organisation et les attributions des commissions, celle des rapporteurs, l'établissement des procès-verbaux, la police de l'assemblée.

V. — La Publicité

Les séances des délégations économiques et financières ne sont pas publiques alors que celles des délégations provisoires qui siégèrent de 1921 à 1924 l'étaient.

Il faut sans doute voir dans cette disposition une mesure de précaution destinée à assurer l'indépendance des délégués vis-à-vis de leurs mandants. En réalité, les séances ne sont pas secrètes. Une cer-

taine publicité existe du fait de l'admission de la presse aux séances et de la rédaction de procès-verbaux.

La presse assiste aux délibérations des délégations sous réserve de ne publier aucun compte rendu avant l'approbation des procès-verbaux, et à condition qu'il y soit uniquement question d'affaires présentant un caractère d'ordre ou d'intérêt général.

Pour chaque séance il est établi en effet, ainsi que nous le verrons plus loin, un procès-verbal qui relate, d'une façon détaillée, les discussions.

VI. — L'ordre du jour

Le Gouverneur Général fixe la durée de la session, mais les deux sections des délégations ont toute liberté pour fixer le nombre et le moment des séances. Enfin, elles règlent l'ordre de leurs travaux. La question de l'ordre du jour est assez complexe. On a pu dire avec beaucoup de justesse que l'ordre du jour exprimait la mesure de l'indépendance d'une assemblée. En effet, l'ordre du jour est le programme des travaux de l'assemblée.

Pour se faire une idée exacte des pouvoirs des délégations en la matière, il faut déterminer d'abord ce que peut contenir l'ordre du jour, et ensuite voir par qui il est arrêté.

L'ordre du jour est fonction des attributions de l'assemblée. La compétence des délégations, comme nous le verrons plus loin, se borne aux problèmes économiques et financiers. Le programme des discussions de l'assemblée est donc limité.

En ce qui concerne la fixation de l'ordre du jour, il faut faire une distinction entre les sessions ordinaires et les sessions extraordinaires. Pour ces dernières, c'est le Gouverneur Général qui seul a pouvoir d'arrêter le programme de travail des délégations.

Pour les sessions ordinaires, les délégués ont comme le Chef de la Colonie un droit d'initiative. On peut distinguer d'ailleurs :

1°) Les questions qui doivent figurer obligatoirement à l'ordre du jour (budgets, comptes définitifs, impôts, plans de campagne des travaux publics, emprunts).

2°) Les questions sur lesquelles le Gouverneur Général désire recueillir à titre facultatif l'avis des délégations.

3°) Les questions dont les délégués demandent la discussion. Les membres de chaque section peuvent faire des propositions sur des

sujets autres que ceux dont l'assemblée est saisie, à condition évidemment, qu'elles soient de sa compétence. Le délégué qui en prend l'initiative doit, d'après le règlement de la section française, la présenter avec l'appui de quatre autres membres. Après avoir lu, la proposition le président la soumet alors à la discussion.

VII. — Les Commissions

Les questions soumises à l'examen des délégations font généralement l'objet d'un premier examen par des commissions, dont chaque section désigne les membres. Les résultats de ce travail préparatoire sont consignés dans un rapport sur lequel s'engage la discussion dans chaque section.

Cette procédure, que la brièveté des sessions et le nombre ou l'importance des problèmes à étudier justifient, a l'avantage d'utiliser au mieux les compétences des délégués.

VIII. — La procédure des débats

Nous ne nous étendrons pas sur la procédure des débats. Après la lecture du rapport de la commission, les délégués peuvent faire des observations, présenter des amendements qui doivent être déposés par écrit, et signés sur le bureau.

Les avis, les vœux, les propositions et amendements doivent faire l'objet d'un vote. Dans la plupart des cas, on y procède par assis et levés, mais néanmoins, à la demande de 6 membres le vote peut avoir lieu par appel nominal ou au scrutin secret à la demande de la majorité des membres présents.

IX. — Quorum

La présence d'un minimum de membres est nécessaire, pour qu'une assemblée puisse travailler utilement. Aussi le décret du 7 mai 1924 a-t-il fixé un quorum pour que les discussions des délégations aient quelque effet. Elles ne peuvent émettre d'avis sur les questions inscrites à leur ordre du jour, ni de vœux dans les questions qui rentrent dans leurs attributions sans la présence effective de la moitié plus un de ses membres de chaque section. Si le quorum n'est pas atteint dans l'une ou l'autre des sections, au jour fixé par l'arrêté de convocation, la session est renvoyée de plein droit, mais au plus tard au troisième jour qui suit. Une convocation spéciale est adressée d'urgence à tous

les délégués par le Gouverneur Général. Les discussions sont alors valables quel que soit le nombre des membres présents. La durée légale de la session n'en part pas moins du jour fixé pour la première réunion. Si au cours de la session les membres présents ne constituent pas le quorum fixé précédemment, les discussions sont renvoyées au lendemain au plus tard et sont alors valables quel que soit le nombre des votants. Les noms des absents sont ensuite inscrits au procès-verbal.

X. — Les Procès-verbaux

L'absence de publicité des séances est compensée en partie comme nous avons vu par la rédaction d'un procès-verbal dont la presse locale en particulier peut donner des extraits. Ce document doit être établi après chaque séance. C'est le président de section qui l'arrête et le signe avec l'un des secrétaires. Il doit être approuvé par la section à la séance suivante. Le procès-verbal contient les rapports annexes, les noms des membres qui ont pris part à la discussion, et le compte rendu de la séance avec l'analyse des opinions émises. D'autre part une copie certifiée exacte des avis et vœux pris en toute matière par les délégations économiques et financières et adressée au Gouverneur Général par les soins des présidents.

Le décret du 7 mai 1924 a spécifié, que les procès-verbaux des réunions plénières des sections et de la commission permanente doivent être transmis au Ministère des Colonies. Cette disposition permet à l'administration centrale d'être au courant des sentiments, des desiderata et mêmes des critiques exprimés par les représentants de la population.

XI. — La Commission permanente

Au titre III qui traite des attributions de l'assemblée, le décret du 7 mai 1924 a prévu l'institution d'une commission permanente. Cet organisme fonctionne dans l'intervalle des sessions. Il est composé de 6 délégués français et de 6 délégués indigènes résidant à Tananarive ou aux environs immédiats. Les membres sont élus pour une année par leurs collègues avant la fin de la session ordinaire. La commission permanente comprend en outre les membres du conseil d'administration désignés par le Gouverneur Général pour faire par-

tie des délégations économiques et financières. L'élément désigné par le Chef de la Colonie forme le tiers de l'effectif.

La commission permanente a les mêmes attributions que les délégations elles-mêmes. Elle les remplace dans l'intervalle des sessions.

XII. — Le rôle de l'Administration dans le fonctionnement des délégations

Le Chef de la Colonie a des pouvoirs de direction et de contrôle très importants, en tant ce qui touche du fonctionnement des délégations. Nous venons d'ailleurs de voir le rôle joué par les autorités dans la fixation des sessions ordinaires et extraordinaires, la convocation des délégués, la rédaction du règlement, l'établissement de l'ordre du jour, etc...

Le Gouverneur Général tient du décret de 1924 le droit d'assister quand il le juge utile aux travaux des sections, avec pouvoir de déléguer le secrétaire général pour le représenter.

Ce haut fonctionnaire est présent en fait, à toutes les séances de la section française où il est chargé de soutenir le point de vue de l'autorité locale. Le Gouverneur Général n'assiste qu'à la séance plénière d'ouverture de la session où il prononce un discours, où il rend compte de son administration depuis la dernière session, et donne les grandes lignes du programme dont il envisage la réalisation, ainsi qu'à la séance de clôture de la section française où il peut donner une première réponse aux vœux et critiques exprimés par les délégués.

Le directeur des finances et de la comptabilité assiste comme le secrétaire général à toutes les séances de la section française. Il peut, en cas d'empêchement, se faire remplacer avec l'autorisation du Gouverneur Général.

Les autres directeurs ou chefs de service peuvent être autorisés par le Gouverneur Général à entrer aux délégations pour y être entendus sur les matières qui sont de leur ressort. A l'occasion de la discussion du budget et des dépenses, l'usage s'est établi de les convoquer à tour de rôle, pour donner toutes explications utiles aux délégués sur le fonctionnement du service qu'ils désignent.

TITRE III

LES ATTRIBUTIONS

A la conférence de 1919 les représentants de la population française de Madagascar avaient réclamé, en se référant à la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, le pouvoir de consentir l'impôt et d'en suivre l'emploi. Allant plus loin, ils avaient revendiqué le droit de demander compte à tout agent public de son administration. Le Gouverneur Général Garbit, à la suite du congrès de 1920, tout en refusant aux habitants un droit de contrôle d'ordre politique, avait fini par admettre l'institution d'une assemblée avec des pouvoirs délibératifs en matière financière, mais la Métropole estima prématurées sinon excessives les mesures de décentralisation envisagées. C'est pourquoi le Gouverneur Général Olivier dut en revenir à la conception d'une assemblée consultative, du même type que celle qui fonctionnait officieusement depuis 1921.

Les délégations économiques et financières, d'après l'article 1^{er} du décret du 7 mai 1924, assistent le Gouverneur Général dans l'étude des questions économiques et financières intéressant la Colonie. La consultation de l'assemblée est, selon les cas, obligatoire ou facultative pour le Gouverneur Général. En dehors des avis qui leur sont demandés, les délégués peuvent également émettre des vœux, toutefois la compétence des délégations est strictement limitée aux questions économiques et financières, comme leur nom même l'indique.

CHAPITRE PREMIER.

LA PORTÉE DES ATTRIBUTIONS DES DELEGATIONS

I. — Caractère consultatif des délégations

Il résulte de l'article 16 du décret du 7 mai 1924 que les délégations économiques et financières ne peuvent que donner des avis ou émettre des vœux pour exprimer leur opinion sur les questions qu'elles ont l'occasion d'étudier.

Ainsi, sur les projets que le Gouverneur Général leur soumet obligatoirement ou facultativement, elles fournissent des avis motivés ou consacrent par un vote pur et simple leur accord ou leur désaccord. Elles peuvent aussi, comme elles ont un certain droit d'initiative, proposer des amendements. En tout cas, le Gouverneur Général n'est jamais lié par les votes de l'assemblée, pas plus qu'il n'est tenu de suivre les avis du conseil d'administration. En cas de désaccord avec ce dernier organisme, le chef de la Colonie doit en avertir le Ministre, mais il n'a pas à le faire lorsque sa décision est contraire à l'opinion émise par les délégations.

De leur propre mouvement, les délégations peuvent procéder à l'étude de certaines questions et émettre des vœux destinés à faire connaître leur desiderata. Toutefois, les sujets examinés doivent être de leur compétence, avoir, autrement dit, un caractère économique et financier.

Le département des Colonies avait imposé cette limitation des pouvoirs des délégations, car il estimait qu'à la fin de la guerre l'esprit public n'avait pas atteint, à Madagascar, le degré de maturité suffisant pour qu'on puisse y créer une assemblée ayant par exemple, les droits d'un conseil général ou colonial. D'une part, les colons, absorbés par la lutte quotidienne pour établir, consolider et étendre leurs entreprises, n'avaient pas pu, dans l'ensemble, acquérir la liberté d'esprit nécessaire pour considérer les choses de la Colonie au point de vue de l'intérêt général. D'autre part, et surtout les indi-

gènes, n'étant aucunement préparés à recevoir des droits politiques étendus, leur en donner aurait constitué un danger certain, car on ne pouvait savoir l'usage qu'ils en feraient.

II. — Attributions obligatoires et facultatives

La seule obligation qui existe pour le Gouverneur Général, c'est celle de consulter les délégations dans un certain nombre de cas, quitte à ne tenir aucun compte des avis qui lui sont donnés. Aux termes de l'article 16, il doit soumettre à leur examen :

1°) Le projet du budget local ordinaire, les projets de budgets annexes ou extraordinaires, réserve faite des dépenses qui sont fixées par une loi.

2°) Les droits, taxes et contributions perçus ou à percevoir.

3°) Les projets d'emprunts contractés par la Colonie et les emprunts commerciaux comportant la garantie de la Colonie.

4°) Le plan de campagne des travaux publics.

5°) Le dernier compte définitif paru.

Le décret du 7 mai 1924 a néanmoins prévu quelques cas où le Gouverneur Général pourrait se passer de cette consultation cependant obligatoire. Tout d'abord dans l'intervalle des sessions de l'assemblée et en cas d'urgence, le Gouverneur Général procède au sujet des matières pour lesquelles l'avis de l'assemblée locale est obligatoire, dans les conditions prévues par le décret du 30 décembre 1912. Dans ces circonstances, bien que le texte ne le précise pas, le Chef de la Colonie doit consulter la commission permanente.

Le Gouverneur Général serait tenu d'agir de la même façon au cas où les délégations économiques et financières ne se réuniraient pas ou se sépareraient avant d'avoir donné leur avis sur les matières qui leur sont soumises. Cette solution permet d'obvier aux difficultés qui résulteraient non seulement aux circonstances extérieures (guerre et cataclysmes) mais encore et surtout à des actes qui proviendraient de la mauvaise volonté de l'assemblée qui pourrait, en refusant de donner son avis, paralyser l'action de l'administration locale et même imposer sa volonté par la simple menace de s'abstenir.

De tels agissements ne peuvent donc avoir qu'un caractère symbolique. C'est ainsi qu'en 1935 le projet du budget sur fonds d'emprunts accepté sans modification par la section indigène, n'a pas été examiné par la section française, dont les membres avaient voulu

manifestar avec éclat leur désir de voir réduire les effectifs du personnel du service des travaux publics, aux chiffres que comportent les besoins ordinaires et permanents de la Colonie. Le Gouverneur Général eut recours à la procédure établie par l'article 18 du décret du 7 mai 1924. Le budget fut examiné par le conseil d'administration tel qu'il avait été préparé par la direction des finances, mais M. Cayla soumit tout de même le programme des travaux à la commission permanente.

III. — Le rôle effectif des délégations

S'en tenant à la lettre du décret du 7 mai 1924, on pourrait considérer les délégations économiques et financières comme une sorte de conseil composé de personnalités particulièrement compétentes sur les questions économiques et financières, et qui serait chargé d'assister le chef de la Colonie dans l'étude des problèmes de cet ordre, de la même façon que le conseil d'administration où siègent les principaux fonctionnaires de la Colonie, la seconde pour tout ce qui touche à l'administration proprement dite. Or, il est évident que ce n'est pas tout-à-fait dans ce but qu'on a institué à Madagascar une représentation locale.

Les délégations ont un caractère plus représentatif que technique. Les habitants désignent des délégués moins pour donner conseils au Gouverneur Général que pour lui présenter leurs revendications et contrôler son action.

C'est sans doute aussi l'opinion des fonctionnaires qui se sont succédés à la tête de la Colonie depuis que les délégations existent. Les Gouverneurs Généraux Olivier et Cayla, en fait, ont repris à leur compte la règle de conduite que s'était fixée M. Garbit lorsqu'il disait dans son discours de clôture du congrès de 1920 (1). « Qu'il n'était pas homme à s'arrêter à des nuances de mots et que consultatif ou délibératif étaient tout un pour lui ». C'est ainsi que sans y être obligés, ils ont tenu le plus grand compte des observations et des critiques présentées par l'assemblée, et qu'ils tinrent à la consulter sur les questions les plus diverses, moins pour recueillir leurs conseils que pour obtenir leur approbation.

De sa collaboration avec les délégations l'administration locale tire tout de même des avantages. Les délégués peuvent jouer d'abord auprès du Chef de la Colonie un rôle d'informateur de la plus haute

importance, en le documentant sur la situation politique administrative, économique et sociale de leurs circonscriptions. Les renseignements qu'ils fournissent complètent utilement ceux qui sont donnés par les fonctionnaires. Par là, ils peuvent suggérer certaines mesures ou provoquer certaines réformes, et fournir de toutes façons les éléments indispensables pour guider l'action du Gouvernement Général.

Enfin la consultation des délégations économiques et financières permet à l'administration surtout, de mettre au point ses projets ; les représentants de la population, en les examinant, peuvent montrer des répercussions ou des inconvénients auxquels ses services n'avaient pas pensé.

CHAPITRE II

L'OBJET DES ATTRIBUTIONS DES DELEGATIONS

Limitées dans leur portée, les attributions des délégations économiques et financières le sont encore dans leur objet. La compétence de l'assemblée malgache se borne, comme l'indique son nom et comme le laisse supposer son recrutement, aux questions économiques et financières. Dans les pays neufs les questions matérielles priment toutes les autres, c'est à leur sujet que les indigènes peuvent le plus facilement et le plus utilement exprimer des revendications.

En restreignant la portée des délibérations des délégations malgaches, on a voulu leur ôter le moyen de se conduire comme un petit parlement ; en limitant leur compétence on leur enlevait l'occasion.

En orientant dans un sens pratique l'activité de l'assemblée, les rédacteurs du décret de 1924 ont voulu que les délégués puissent faire œuvre vraiment utile ; c'est pourquoi ils se sont efforcés d'écarter des discussions de l'assemblée, des matières sur lesquelles pouvaient s'instaurer des controverses partisans, idéologiques ou personnelles.

D'après leur objet, on peut distinguer les attributions économiques et les attributions financières. Alors que le décret organique paraît avoir fait surtout une démarcation entre les attributions obligatoires et les attributions facultatives.

SECTION I

LES ATTRIBUTIONS FINANCIERES

I. — Le régime financier de Madagascar avant l'institution des délégations

A. — AUTONOMIE FINANCIÈRE

Les colonies françaises sont autonomes au point de vue financier. En principe, elles gardent leurs recettes à charge de supporter leurs propres dépenses. La décentralisation s'est faite en deux temps. D'abord séparation des finances métropolitaines et des finances coloniales,

ensuite octroi à des assemblées représentatives des habitants de pouvoirs financiers.

Lors de l'organisation du gouvernement général de Madagascar le principe de l'autonomie financière était à peu près admis dans notre législation coloniale. Il devait d'ailleurs être consacré solennellement par la loi de Finances du 13 avril 1900 dont l'article 33 dispose que :

« Toutes les dépenses civiles et de la gendarmerie sont supportées en principe par les budgets des colonies. Des subventions peuvent être accordées aux colonies sur le budget de la colonie. Des contingents peuvent être imposés à chaque colonie jusqu'à concurrence du montant des dépenses militaires qui y sont effectuées. »

On ne distingue pas comme dans la métropole les dépenses d'intérêt général et les dépenses d'intérêt local. Le budget colonial, qui supporte toutes les dépenses, bénéficie de toutes les recettes perçues.

Cette mesure de décentralisation permet aux colonies d'accorder leurs recettes et leurs dépenses, d'avoir une gestion économe et surtout de dépenser en connaissance de cause. Au fond, c'était de la part de la métropole moins une manifestation de libéralisme que d'avarisme.

A Madagascar, l'autonomie financière était même très relative ; le Gouverneur Général ne pouvait faire que des propositions que le Ministre des Colonies, après examen, faisait approuver par le Président de la République. Si la déconcentration apparaît assez limitée, la décentralisation était à peu près inexistante puisque seuls les quelques notables du conseil d'administration nommés par le Gouverneur Général pouvaient faire connaître dans une mesure bien faible l'opinion de la population, la majorité se trouvant toujours acquise à l'élément fonctionnaire.

B. — BUDGET

Aux termes du décret du 12 décembre 1912 le budget ordinaire de Madagascar comprend l'ensemble des dépenses d'intérêt local à effectuer pour le service de chaque exercice et les recettes affectées à ces dépenses. Il est préparé par les services financiers du gouvernement général. Le conseil d'administration donne son avis obligatoirement sur chacun des chapitres de dépenses et de recettes et le Gouverneur Général l'arrête. Adressé au Ministre des Colonies, le budget est soumis par celui-ci à la signature du Chef de l'Etat.

C. — IMPOTS

Le décret du 30 décembre 1912 sur le régime financier des colonies (art 74) a disposé que dans les colonies non groupées et non pourvues de conseil général comme Madagascar, le mode d'assiette, la quotité et les règles de perception des contributions sont établis par le Gouverneur en conseil. Les arrêtés ainsi pris par le Gouverneur ne sont exécutoires qu'après avoir été approuvés par le Ministre des Colonies. Toutefois ils deviennent exécutoires de plein droit si le Ministre n'a pas prononcé leur annulation dans un délai de 6 mois à partir de la date à laquelle ils ont été expédiés dans la colonie au Ministre.

Aucune perception sur les nouvelles taxes ne peut être effectuée avant l'approbation par le Ministre ou avant que le délai ne soit arrivé à expiration.

D. — EMPRUNTS

En ce qui concerne les emprunts c'étaient la loi du 13 avril 1911 et le décret du 31 décembre 1912 qui réglementaient la procédure à suivre. Aux termes de ces textes les emprunts étaient décidés par le Gouverneur Général en conseil d'administration, approuvés en conseil d'Etat ou par une loi si la garantie de l'Etat était demandée.

De cela il résulte qu'à part la question des emprunts et celle de l'approbation des budgets, la tutelle de la métropole s'exerçait à Madagascar d'une façon plus étroite pour les contributions et taxes que dans les autres gouvernements généraux. Aussi ne faut-il pas s'étonner qu'à diverses reprises le pouvoir local se soit trouvé d'accord avec la population pour demander une réforme libérale de sa législation financière qui était celle de nos possessions les moins vastes, les moins peuplées, les moins riches, telles que la Côte des Somalis, les Etablissements de l'Océanie ou de Saint-Pierre et Miquelon.

Le projet de délégations financières du Gouverneur Général Garbit dont nous avons déjà parlé aurait modifié profondément les règlements financiers en vigueur dans la colonie. Aucune de nos possessions n'avait une autonomie aussi complète que celle dont Madagascar aurait été dotée, pas même nos vieilles colonies qui bénéficiaient du même régime politique que la métropole, mais dont les

conseils généraux sont assujettis à certaines des règles établies par le décret du 30 décembre 1912.

En partant d'une tutelle exagérée on en serait arrivé avec le projet Garbit à accorder à une colonie encore jeune une liberté exorbitante qui éludait presque tout contrôle de la métropole. Nous allons voir que les rédacteurs du décret du 7 mai 1924 se sont montrés, au contraire, très prudents.

II. — Le régime financier actuel

Aux termes de l'article 16 du 7 mai 1924 les délégations économiques et financières sont obligatoirement consultées :

1°) Sur le projet de budget local ordinaire, les projets de budgets annexes, le projet de budget extraordinaire et le cas échéant les budgets à établir sur fonds d'emprunt.

2°) Sur les droits, taxes ou contributions perçues ou à percevoir, notamment : l'assiette, le taux et le mode de perception des dits droits, taxes ou contributions.

3°) Sur les projets d'emprunt à contracter par la colonie et les emprunts communaux comportant la garantie de la colonie.

4°) Sur le plan de campagne des travaux publics prévus, tant sur le budget ordinaire que sur le budget extraordinaire ou sur les fonds d'emprunts.

5°) Sur le dernier compte définitif.

La procédure budgétaire est la suivante :

Le budget local, les budgets annexes sont préparés par les services financiers du Gouvernement Général pour être présentés pour avis aux délégations économiques et financières. Après consultation obligatoire des délégations, le Gouverneur arrête les budgets en conseil d'administration et il les adresse au Ministre des Colonies suffisamment à temps pour que celui-ci puisse les examiner et les présenter à l'approbation du chef de l'Etat avant le commencement de l'exercice. Le Gouverneur Général peut prendre un arrêté d'exécution provisoire mais aucune disposition nouvelle incorporée dans le projet du budget ne peut être exécutée. Il lui appartient également d'assurer l'exécution du budget après l'avoir rendu public et notifié au trésorier payeur. Les remaniements aux prévisions budgétaires doivent suivre la même procédure, arrêté provisoire et décret d'approbation. Enfin, les budgets de Madagascar sont communiqués à la

Chambre des Députés et au Sénat, dans le premier semestre de l'exercice auquel ils se rapportent.

Les délégations économiques et financières sont obligatoirement consultées sur les mêmes sujets dans le projet Garbit, mais elles ne donnent que des avis.

Les dispositions du décret du 30 décembre 1912 n'ont pas été modifiées. Les pouvoirs de l'administration locale n'ont pas été augmentés.

A. — LES BUDGETS

A l'heure actuelle les délégations ont à examiner et à donner leur avis sur le budget local ordinaire, le budget annexe des chemins de fer, le budget annexe spécial des grands travaux et des dépenses sanitaires sur fonds d'emprunt.

L'organisation des budgets de Madagascar a subi de nombreuses modifications depuis 1924. A cette époque les délégations avaient à examiner, en dehors du budget local et de sa section extraordinaire, les budgets annexes des chemins de fer et de l'assistance médicale indigène. La structure du budget local ordinaire n'a pas subi de changements importants. Sa section extraordinaire, résultat de l'incorporation du budget extraordinaire créée en 1907 a été ramenée à 0 en 1933. Ses ressources provenaient en principe de contributions extraordinaires, de prélèvements sur les fonds de réserve, et de produits extraordinaires. Les dépenses étaient destinées à subvenir, soit aux insuffisances des autres budgets, soit au financement de travaux d'utilité publique. Comme c'était surtout à cette dernière fin qu'étaient utilisées les ressources de la section extraordinaire, le gouvernement local a estimé que le budget des grands travaux suffisait à pourvoir aux dépenses des travaux publics.

C'est d'ailleurs pour financer l'équipement économique de la Colonie que furent créés en 1926 le budget annexe des grands travaux, et en 1931 le budget spécial des grands travaux sur fonds d'emprunt. Le premier fut institué par un décret du 15 septembre 1926. Il avait pour but d'assurer des ressources régulières pour le financement des programmes de travaux établis en 1925 et 1926. Ce budget alimenté par des ressources ordinaires bénéficia du relèvement d'impôts opéré en 1926. Il disparut en 1930 lorsque l'on décida d'émettre un emprunt pour activer l'outillage de la Colonie et fut remplacé

par le budget spécial annexe des grands travaux et des dépenses sanitaires sur fonds d'emprunt. La contexture de ce budget a été fixée par le décret du 3 mai 1931 qui détermine les détails d'application de la loi d'emprunt du 22 février 1931.

Le budget de l'assistance médicale, créé en 1910, a été rattaché au budget ordinaire en 1931.

Enfin, il faut signaler une mesure de décentralisation très intéressante réclamée depuis longtemps par les habitants : l'institution de budgets régionaux. Ceux-ci ont pour objet de pourvoir aux dépenses d'ordre économique et social de la région, circonscription administrative créée en 1927. Ils sont préparés par les chefs de région après consultation des conseils régionaux, arrêtés par le Gouverneur Général, et rattachés pour ordre au budget local.

L'examen des budgets par les délégations économiques et financières subit une double limitation.

Tout d'abord, les délégués n'ont pas à se prononcer sur les dépenses qui sont fixées par une loi ou un décret ou qui sont d'ordre politique. La première restriction reproduit dans une certaine mesure la distinction des dépenses obligatoires et des dépenses facultatives que l'on retrouve dans la plupart des budgets coloniaux, en l'adaptant aux conditions locales puisque l'assemblée n'a aucun pouvoir de décision.

La seconde répond au désir de ne donner à l'assemblée malgache qu'un caractère économique et financier.

Quelle que soit la limitation de ses pouvoirs, l'examen du budget est toujours pour une assemblée représentative l'attribution la plus importante. Il permet aux mandataires de la population de discuter la façon dont sont conduits les services publics. Tout service, tout acte administratif entraîne une dépense, nécessite une recette. Soumettre le budget au vote des assemblées, c'est forcément reconnaître à celle-ci le pouvoir de discuter, non seulement le principe même du service public, mais encore la manière dont ils sont dirigés ; c'est leur permettre de demander aux chefs d'administration des explications détaillées sur tous leurs actes, leurs abstentions ou leurs projets.

Pratiquement, les budgets sont soumis en entier aux délégations et si elles ne sont pas officiellement consultées sur les questions réservées, elles peuvent être ramenées à formuler des observations qui feront connaître indirectement les sentiments des représentants

de la population française et indigène sur la marche des services publics.

Par l'examen du budget et grâce à l'imprécision de leur compétence économique les délégations ont pu jouer un rôle beaucoup plus important dans la vie malgache que ne le laisserait supposer la réglementation édictée par le décret de 1924.

La procédure instituée par le décret du 30 décembre 1912 demeure en son entier. Seulement la consultation des délégations économiques et financières est obligatoire pour le Gouverneur Général.

B. — LES IMPOTS

Les délégations économiques et financières n'ont pas le pouvoir de consentir l'impôt ; là encore, elles ne peuvent que donner des avis ou émettre des vœux. La discussion du budget des dépenses aurait permis de connaître les sentiments des délégués, mais pour donner des garanties plus sérieuses aux habitants on a tenu à préciser avec beaucoup de soin les attributions de l'assemblée en cette matière. Le Gouverneur Général doit consulter obligatoirement les délégués sur tous les droits, taxes ou contributions perçus ou à percevoir notamment sur leur assiette, leur taux et leur mode de perception. En dehors de cela, la procédure antérieure est maintenue.

Pour les impôts indirects, les pouvoirs des délégations ont été élargis à la suite de la réforme du régime douanier colonial opérée par la loi du 13 avril 1928. Si les droits à l'importation (tarif général et tarif minimum) et les prohibitions d'entrée sont applicables aux produits importés à Madagascar et si les tarifs spéciaux des colonies doivent être maintenus dans une relation constante avec ceux de la métropole, les délégations économiques et financières peuvent prendre des délibérations pour demander que par dérogation au tarif de la métropole, des produits déterminés soient l'objet dans la colonie de tarification spéciale. Si les tarifs de la métropole auxquels il est demandé de déroger n'ont pas encore été promulgués dans la colonie, les demandes de dérogations ont un effet suspensif sur l'obligation de la promulgation jusqu'à ce qu'il ait été statué sur leur adoption ou leur rejet.

C. — EMPRUNTS

Les délégations sont consultées obligatoirement sur les projets d'un emprunt à contracter par la colonie et sur les projets d'emprunts communaux comportant la garantie de la colonie.

La colonie ne peut contracter d'emprunts que dans les limites tracées par la loi du 13 avril 1911 (article 127) et le décret du 31 décembre 1912 (article 87) modifié par le décret du 17 mars 1929.

Les emprunts de Madagascar doivent être approuvés par une loi, même si la garantie de l'Etat n'est pas demandée, car il y a des emprunts garantis par l'Etat qui ne sont pas remboursés (emprunts de 1897-1900 et de 1931) par la colonie.

Les opérations sur fonds d'emprunts, tant en recettes qu'en dépenses, doivent être portées sur des budgets spéciaux annexés aux budgets qui supportent l'annuité d'amortissement.

La procédure budgétaire est la même pour eux que pour le budget local.

D. — COMPTES DÉFINITIFS

Chaque année le Gouverneur Général doit transmettre à l'examen des délégations les comptes définitifs des budgets de l'année précédente. Ceci permet aux représentants de la population de juger la conformité des estimations de l'administration avec la réalité et d'en tirer les conséquences utiles.

En fait, les comptes ne font généralement l'objet d'aucune observation et leur adoption n'est qu'une simple formalité.

E. — PLAN DE CAMPAGNE DES TRAVAUX PUBLICS

L'avis des délégations économiques et financières est enfin requis pour les plans de campagne de travaux publics figurant sur les budgets ordinaires, extraordinaires ou spéciaux.

Le plan de campagne des travaux entrepris sur les recettes budgétaires ordinaires figure à l'article 6 du chapitre X de la première section au titre des dépenses, et au chapitre XIX de la deuxième section. Le plan des travaux alimentés par fonds d'emprunt a sa place comme nous l'avons déjà dit dans le budget spécial des travaux d'intérêt économique et social sur fonds d'emprunt.

On peut donc considérer cette dernière attribution comme étant

d'ordre financier. Son caractère obligatoire se justifie par l'importance considérable des travaux publics dans un pays neuf, et par l'utilité qu'il y a pour le gouvernement local de connaître l'opinion des habitants sur leur opportunité et leur exécution.

F. — RÉPARTITION DES REDEVANCES DE LA BANQUE DE MADAGASCAR

La loi du 22 décembre 1925 qui a créé la banque d'émission de Madagascar a donné aux délégations une nouvelle attribution obligatoire. Chaque année le Gouverneur Général doit consulter l'assemblée sur le projet de décret portant répartition des redevances annuelles dues par la banque de Madagascar sur la circulation monétaire productive conformément à l'article VI de la convention du 1^{er} juillet 1925 et aux dispositions de l'article XIII des statuts de la banque. D'après l'article VIII de la loi du 22 décembre 1925, cette redevance doit être répartie entre les œuvres d'intérêt social ou appliquée à des travaux d'intérêt économique ou d'utilité agricole intéressant la colonie.

SECTION II

LES ATTRIBUTIONS ÉCONOMIQUES

Le décret du 7 mai 1924 a donné des précisions uniquement sur la compétence financière des délégations. Toutes les matières sur lesquelles elles sont consultées obligatoirement par le Gouverneur Général ont d'ailleurs un caractère financier.

Au contraire, la compétence de l'assemblée en matière économique ne fait l'objet d'aucun commentaire. Tout juste peut-on dire qu'elle est limitée par le droit conféré au Gouverneur Général d'annuler les délibérations des délégations qui lui paraissent ne pas être de son ressort.

Cette indétermination, voulue sans aucun doute, a permis d'élargir leur zone d'action. De même que tous les actes du gouvernement ont une répercussion financière, il n'est guère de questions d'intérêt local qui n'aient leur répercussion sur la mise en valeur de la colonie. C'est pourquoi en dehors des problèmes d'ordre commercial, agricole ou industriel, les délégations ont pu faire des incursions dans le domaine social et administratif comme nous allons le voir en examinant leur œuvre.

CHAPITRE III

EXCES DE POUVOIR

Les excès de pouvoir que pourraient commettre les délégations se réduisent à des discussions intervenues hors des temps des sessions ou du lieu des séances, à des actes ou discussions relatifs à des objets non compris dans les attributions des délégations et à des discussions, vœux ou actes, ayant une portée politique ou contenant un blâme à l'adresse du gouvernement ou de ses agents. La nullité en est prononcée, le cas échéant, en conseil d'administration par le Gouverneur Général qui a la possibilité de déclarer la réunion de l'assemblée illégale et de prendre toutes mesures nécessaires pour l'obliger à se séparer sans préjudice des peines prévues par le code pénal, qui peuvent entraîner l'exclusion des délégations ou l'incapacité d'en faire partie pendant cinq ans.

Les délégations pouvaient-elles de leur côté former un recours contre les actes ou déchéances du Gouverneur Général qu'elles jugeaient contraires à leurs attributions ? Rien ne semble s'y opposer. Toutefois, les délibérations sur ce sujet ne pourraient être prises que séparément par chaque délégation, les séances plénières ne pouvant avoir lieu que sur décision du Gouverneur Général.

Quatrième Partie

L'Œuvre des Délégations

Le seul moyen d'apprécier la valeur d'une institution c'est de rechercher si les résultats qu'elle a donnés répondent aux espoirs qu'on avait fondés sur elle. Il nous faut donc juger les délégations d'après leur œuvre.

Et pour connaître le rôle qu'elles ont joué effectivement dans le gouvernement de la colonie, il convient de rechercher la part prise par les représentants des habitants dans les principales mesures mises en vigueur depuis la création de l'assemblée.

CHAPITRE I

LE TRAVAIL DES DELEGATIONS

I. — CARACTÉRISTIQUES

Le travail des délégations peut être assez facilement reconstitué par les compte rendus et les procès-verbaux de session qui renferment les rapports des commissions, le détail des débats des sections, et enfin les avis et les vœux émis. En même temps nous sont révélés les tendances dominantes de l'assemblée et le caractère de ses relations avec les autorités locales.

Bien que la durée de leurs sessions soit brève, les délégations ont un ordre du jour très chargé. En moins de deux semaines, il leur faut examiner et discuter les différents budgets, comptes définitifs et plans de travaux publics, étudier un certain nombre de projets que le Gouverneur Général juge bon de leur soumettre, rédiger enfin les multiples vœux dont ils ont été chargés par leurs mandants.

Lorsqu'on parcourt les comptes rendus des travaux de la session française, on remarque l'influence prédominante des intérêts économiques. Par moment, on a l'impression de se trouver en face d'un conseil d'administration car les délégués sont quelque peu inclinés à discuter les affaires de la colonie, comme celles d'une grande entreprise et leurs préoccupations sont, avant tout, pratiques. En matière financière, notamment, ils ont un sens très net du « doit et avoir ». Quand ils prennent l'initiative de proposer une dépense, ils envisagent immédiatement une recette pour la compenser. Les questions les plus techniques sont fréquemment l'objet de discussions très poussées. Si les colons dominent dans la composition de l'assemblée, la présence d'industriels, de commerçants, d'anciens fonctionnaires, de membres de professions libérales, contribue heureusement à élargir les débats et à sauvegarder l'intérêt général. Les délégués français font d'ailleurs preuve du meilleur esprit social. Sans aucune démagogie, ils se préoccupent d'assurer le mieux-être de leurs compatriotes sans négliger pour cela celui des indigènes.

Les travaux de la section malgache ont beaucoup moins d'ampleur. D'année en année cependant on constate des progrès sensibles ; les représentants indigènes peu à peu s'initient aux questions qui leur sont soumises. Au lieu d'approuver sans discussion comme au début les projets qui leur étaient soumis, il leur arrive de faire des observations et de formuler des vœux.

II. — L'ADMINISTRATION ET LES DÉLÉGUÉS

Les délégations économiques et financières n'ayant, aux termes du décret du 7 mai 1924, qu'une compétence limitée, et un rôle exclusivement consultatif, le contenu de leur ordre du jour et l'effet de leur vote dépendent presque uniquement du bon vouloir des autorités locales.

En se tenant à la lettre du texte organique, l'assemblée locale pouvait avoir un rôle très effacé. Le chef de la colonie n'est obligé de la consulter que dans un certain nombre de cas sans avoir à tenir compte des avis exprimés ou des vœux émis, ceci pour éviter les discussions stériles. Trop souvent, hélas, les assemblées coloniales ont été un prétexte à de sourdes luttes entre le gouvernement local et les représentants de la population, chacun essayant de ruiner le crédit de l'autre.

Fort heureusement, à Madagascar, dès le début, une collaboration étroite, loyale, s'est établie entre l'administration et les délégués.

Le Gouverneur Général Olivier, dans son discours d'inauguration de la première session des délégations, avait indiqué quels devaient être à son avis les rapports entre l'administration et les administrés (1).

« J'escompte le plus grand bien de cette part que la population entière de la Grande Ile va désormais prendre à la gestion des affaires publiques. Nous allons aujourd'hui nous mettre au travail en commun : vous trouverez en moi, à tous ceux qui appartiennent à mon administration et qui connaissent ma volonté, une collaboration exempte de toute arrière-pensée, loyale, confiante, cordiale. Pour obtenir votre adhésion à nos projets, vous ne serez à aucun moment l'objet de manœuvres enveloppantes ou insidieuses. Dites-vous bien, pénétrez-vous de cette idée au seuil de vos travaux qui ne sont pas

(1) *J.O.M.* du 25 octobre 1924, p. 810 et suivantes.

deux blocs, deux adversaires qui vont se trouver face à face, les délégations d'une part, et d'autre part l'administration, le « Fanjakana » comme disent les Malgaches, ce pouvoir anonyme, mystérieux et redoutable aussi bien, dit-on, pour les bons que pour les méchants. Soyez au contraire convaincus que nous poursuivons très exactement le même but, la mise en valeur et le développement matériel et moral de la colonie, et que c'est en toute sincérité, en toute sympathie que pour atteindre ce but va se poursuivre avec vous l'action administrative ».

Ces dispositions ne devaient pas se modifier par la suite. Les différents Gouverneurs Généraux, titulaires ou intérimaires, qui ont été en relation avec les délégations, ont mis leur point d'honneur à tenir compte des opinions émises par l'assemblée, retirant même si la chose était possible leurs projets lorsque ceux-ci avaient été l'objet d'un avis défavorable, en tout cas les modifiant presque toujours dans le sens indiqué par les délégués. Grâce encore aux autorités locales, l'activité des délégations économiques et financières ne s'est pas limitée strictement aux questions prévues par le décret du 7 mai 1924. Les chefs de l'administration ont compris dans le programme de leurs sessions le plus grand nombre possible de matières, qu'elles touchent de près ou de loin aux finances ou à la vie économique de la colonie. C'est ainsi que l'assemblée a été consultée à plusieurs reprises sur la réorganisation administrative.

De même, au cours de l'examen des budgets, les délégués peuvent en fait exprimer leurs desiderata, même sur les questions qu'elles n'ont pas à discuter.

Voici d'ailleurs ce que disait le Gouverneur Général Cayla lors de sa première prise de contact avec les délégations en 1930 (2).

« S'il appartient au gouvernement local de prendre fermement ses responsabilités, il est de l'intérêt du pays que toute mesure importante soit précédée d'un examen aussi large que possible des problèmes qui l'ont suggéré.

« Aussi, ne vous étonnez pas d'être appelés à exprimer votre opinion sur des questions qui ne ressortissent pas obligatoirement à votre assemblée. En les soumettant à votre appréciation, j'ai la conviction de faire bon usage de la faculté qui m'est laissée de vous consulter en toute matière, et loin de voir dans cette consultation un

(2) J.O.M. du 18 octobre 1930, p. 927.

amoindrissement de l'autorité gouvernementale, j'y trouve le moyen de donner plus de poids aux décisions qui seraient prises ».

En 1934 il spécifiait encore dans son discours de clôture à la section française des délégations (3) :

« L'administration locale, loin de limiter sa collaboration avec vous aux consultations prévues par les textes qui déterminent vos attributions, s'efforcera toujours de vous associer à l'étude de toutes les mesures importantes, dans les divers domaines de l'activité publique.

« Elle s'efforcera de maintenir entre nous un réel esprit d'équipe, seul capable de donner toute leur valeur aux textes organiques qui régissent nos rapports ».

Cette bienveillance des plus hautes autorités administratives ne pouvait que faciliter la tâche aux délégations.

III. — Aperçu sur l'œuvre des délégations

L'œuvre accomplie à Madagascar depuis douze ans par l'administration locale, en plein accord avec les délégations, est très importante. Sans vouloir minimiser, pour les besoins de la cause, les résultats obtenus par les successeurs du Général Galliéni, on doit constater que de 1905 à 1924 le développement de la colonie n'avait progressé qu'assez lentement. Madagascar était en retard sur des possessions contemporaines comme l'Indo-Chine ou la Tunisie, ou même d'acquisition récente comme le Maroc.

Après le départ de Galliéni il avait fallu sans doute ralentir la cadence de la mise en valeur pour permettre la consolidation des premiers résultats acquis. Il était prudent, du reste, d'attendre que les ressources de la colonie se développent avant d'engager de nouvelles dépenses. Malheureusement la guerre éclata au moment où on aurait pu, sans risque, reprendre résolument la marche en avant. D'autre part, certains facteurs tels que le manque de main-d'œuvre, l'éloignement, non seulement de la métropole, mais encore des grandes routes maritimes, gênèrent le développement de la colonie.

Dans les années qui suivirent la fin des hostilités, Madagascar bénéficia de la vague de prospérité qui stimula l'économie mondiale. La colonie put écouler ses produits dans les meilleures conditions.

Prenant possession de ses fonctions au moment où les ressources

(3) J.O.M. du 22 octobre 1934, p. 977.

de la colonie s'accroissaient régulièrement d'année en année, le Gouverneur général Olivier établit un programme d'améliorations économiques, sociales et administratives (travaux publics, équipement, outillage économique, protection sanitaire, démographie, régionalisme, etc., etc...) qui fut adopté par les délégations, et qui était destiné à hâter la mise en valeur de la colonie, à élever le niveau de vie de l'indigène. Ces mesures devaient permettre à Madagascar de faire figure de colonie moderne et modèle. Les dépenses qu'elles nécessitaient étaient élevées, cependant le Chef de la Colonie crut pouvoir faire confiance à l'avenir. Le profit immédiat et lointain qu'en tirerait la colonie permettrait de reconstituer le capital investi à bref délai. La crise vint malheureusement dérouter ces prévisions un peu trop optimistes. Rien ne fut changé dans le programme qui n'était encore qu'ébauché. Sa réalisation en était plus difficile, mais il fournissait des moyens d'atténuer les effets de la dépression économique. A force d'énergie, M. Cayla, qui prit la succession de M. Olivier en 1930 dans des circonstances délicates, paraît avoir tiré la colonie de ce mauvais pas.

CHAPITRE II

LES FINANCES

L'histoire financière de Madagascar dans ces douze dernières années peut se diviser en trois périodes.

De 1924 à 1930 c'est une période de prospérité financière qui se caractérise, au point de vue budgétaire, par des excédents souvent considérables des recettes sur les dépenses et qui atteignent pour l'année 1927 le cinquième des dépenses du budget local. La colonie en profite pour s'outiller, et comme l'état du marché monétaire oblige de différer l'émission d'un emprunt, le financement des travaux d'intérêt économique et social peut être assuré avec les ressources ordinaires du budget local.

En 1930 les effets de la crise économique se répercutent sur la situation financière de la colonie. Le rendement des impôts diminue dans de fortes proportions jusqu'en 1934. On n'arrive plus que d'une manière artificielle à équilibrer les recettes avec les dépenses. Il faut faire appel à la caisse de réserve, exécuter le budget à des chiffres inférieurs aux prévisions, et encore constate-t-on un déficit en 1933. Cependant, en 1931, Madagascar a été autorisée à émettre en plusieurs tranches un emprunt de 735.000.000, ce qui lui permet de poursuivre l'exécution des programmes d'outillage économique.

Depuis 1934 la situation financière s'est sensiblement améliorée grâce au gros effort fiscal consenti par les habitants et aux mesures énergiques de déflation réalisées par l'administration locale. L'équilibre budgétaire peut se réaliser, bien que les charges de la colonie aient augmenté du fait de l'emprunt.

Section I. — Les budgets

La principale attribution financière des délégations est d'examiner les budgets. Ces documents résument tous les actes de l'administration, ils synthétisent la vie de la colonie. C'est en discutant le budget que les représentants de la population sont amenés à exprimer le plus souvent leurs opinions.

Comme nous étudierons plus loin l'œuvre des délégations dans les différents domaines du gouvernement, nous nous bornerons pour le moment à marquer l'évolution des budgets depuis 1924, à rechercher les variations « du train de vie de la colonie » en signalant le rôle des délégations.

Avant de voir l'évolution des budgets depuis la création des délégations économiques et financières, il est intéressant, à l'aide de quelques dates et de quelques chiffres, de marquer le développement du budget local depuis l'annexion :

Années	Recettes		Dépenses	
—	—		—	
1896	Frs	5.538.500	Frs	5.292.000
1902	»	25.623.100	»	25.322.700
1905	»	25.497.400	»	23.356.100
1910	»	28.571.400	»	24.628.800
1913	»	31.936.300	»	26.767.300
1918	»	38.208.200	»	33.667.800
1921	»	68.338.100	»	66.009.100
1924	»	101.165.000	»	83.735.600

La progression des recettes et des dépenses apparaît modérée. L'accélération constatée à partir de la fin de la guerre s'explique suffisamment par la crise monétaire. L'existence d'excédents de plus en plus considérables prouve la prudence de la politique financière des Gouverneurs qui se sont succédés à la tête de la colonie.

Les résultats des budgets depuis 1925 reflètent une situation plus complexe :

Années	Recettes	Dépenses	Excédents
—	—	—	—
1925	127.879.600	100.275.900	27.603.000
1926	150.131.200	134.918.100	21.213.100
1927	244.321.600	206.547.600	37.584.100
1928	265.445.700	244.702.800	20.742.900
1929	281.897.800	267.530.000	14.367.800
1930	253.437.600	252.302.300	1.135.000
1931	254.691.400	254.448.800	243.000
1932	254.652.300	256.448.800	1.796.500
1933	246.746.000	246.746.000	néant
1934	264.802.473	261.240.000	3.584.000
1935	268.845.000	268.845.000	
1936	268.846.000	268.846.000	
1937	266.607.000	266.607.000	

Pour juger de l'importance de l'effort financier de la colonie, il ne faut pas se limiter à l'étude du budget local ; il y a lieu d'y adjoindre les budgets annexes et extraordinaires.

Années	Budget des Chemins de Fer	Budget de l'Assistance Médicale
1925	22.537.700 frs	10.641.800 frs
1926	27.180.100 »	12.206.200 »
1927	33.900.000 »	15.297.100 »
1928	35.600.000 »	20.703.900 »
1929	37.543.000 »	22.024.300 »
1930	37.270.000 »	24.943.300 »
1931	30.939.000 »	25.236.800 »
1932	29.584.000 »	28.426.400 »
1933	31.267.300 »	26.912.600 »
1934	27.052.800 »	
1935		
1936	28.450.000 »	

On peut donc, d'après l'ensemble de ces chiffres, distinguer trois périodes dans l'histoire des finances malgaches de ces douze dernières années :

1°) De 1924 à 1930, un accroissement rapide en dépenses et en recettes des budgets qui cependant fournissent des excédents.

2°) De 1930 à 1934 une diminution considérable de ressources budgétaires et un déséquilibre plus ou moins grand des budgets.

3°) Depuis 1934, un gros effort de déflation aboutissant à un rééquilibrage des recettes et des dépenses.

TABLEAU DES DÉPENSES BUDGÉTAIRES DE 1925 A 1936

		1925	1929	1936
	Dettes exigibles	6.196.400	8.038.000	57.752.160
Gouvernement Général	1°) Personnel ..	6.927.538	1.756.500	2.482.900
	2°) Matériel	3.393.598	1.142.900	1.125.000
Administration Générale	1°) Personnel ..	20.558.190	44.378.000	45.467.000
	2°) Matériel	3.505.332	6.492.400	4.401.100
Service Financier	1°) Personnel ..	8.139.980	18.190.700	17.835.100
	2°) Matériel	617.507	1.350.700	3.454.800
Dépenses Exploitation Industrielle	1°) Personnel ..	11.433.452	25.559.600	21.083.800
	2°) Main-d'œuvre	239.314	436.100	516.000
	3°) Matériel	17.162.757	36.495.100	21.431.100
Service Social et Economique	1°) Personnel ..	8.842.488	24.239.900	41.203.700
	2°) Matériel	3.019.680	9.965.100	14.881.340

	1 ^o) Personnel ..	417.626	983.000	1.218.000
Dépenses diverses	2 ^o) Matériel	16.337.100	81.527.000	35.173.000
Fonds Secrets		18.975	116.000	120.000
Dépenses imprévues		1.439.030	5.913.600	700.000
Dégrèvements		1.027.395	1.244.000	
Dépenses Extraordinaires		8.469.322	26.590.000	

A. — *La période de facilité*

De 1925 à 1929, dans le budget local, les recettes et les dépenses augmentent à peu près de 2 fois 1/2. Les accroissements budgétaires se poursuivent d'année en année.

Années	Recettes	Dépenses
1925	26.000.000	17.000.000
1926	29.000.000	34.000.000
1927	88.000.000	72.000.000
1928	30.000.000	38.000.000
1929	20.000.000	23.000.000

Un état comparatif des dépenses telles qu'elles figurent dans les comptes définitifs du budget de 1925 (premier budget voté par les délégations) et du budget 1929 (dernier budget de la période de prospérité) permet de comprendre les raisons de cette augmentation. (V. page 169).

L'accroissement de ces dépenses a des causes d'ordre général et des causes spéciales à Madagascar.

Tous les chapitres sans exception subissent des augmentations ; c'est la rançon de la dévaluation du franc consacrée en 1928 et de la hausse mondiale des prix. Les achats de matériel coûtent plus cher et les salaires du personnel ont dû être réajustés.

Ces explications ne sont tout de même pas suffisantes, car les dépenses ont décuplé depuis 1913, alors que la dévaluation n'avait amputé le franc que des 4/5 de sa valeur.

La raison primordiale est que le train de vie à Madagascar augmente et que la Colonie s'équipe au point de vue économique et social. Comme il n'était pas possible, du fait de la crise monétaire, d'émettre un emprunt, le financement du plan d'outillage est assuré sur les seules ressources budgétaires.

Toutefois, comme cette période d'accroissements budgétaires correspond à une ère de prospérité, l'effort demandé aux contribuables, tout en étant considérable, puisqu'en 1931 le financement des grands travaux est assuré sur les ressources budgétaires normales, on

trouve facilement les ressources nécessaires pour solder les dépenses.

Voici en effet les excédents budgétaires de 1925 à 1930 :

27 millions en 1925
21 » en 1926
37 » en 1927
20 » en 1928
14 » en 1929

Nous examinerons spécialement la question des impôts, mais il est intéressant de voir, pour compléter ces comparaisons, les variations des principaux chapitres du budget des recettes de 1925 et 1929 d'après les comptes définitifs :

Chapitres	1924	1929
Impôts perçus sur rôle	52.522.200	139.000.200
Contributions perçues sur liquidation	31.144.800	98.900.100
Produits des exploitations industrielles	5.964.800	12.421.700
Produits divers perçus ordre de recettes	9.558.800	7.345.000

Les délégations économiques et financières ont accepté sans faire de difficultés l'accroissement des dépenses, car l'outillage économique et social de la Colonie était nécessaire et même indispensable à la mise en valeur de la Colonie et au développement de son commerce extérieur.

A Madagascar, comme dans tous les pays neufs dépourvus de réserve de capitaux, la production est la seule source de richesse, et les exportations sont le plus sûr témoin de sa prospérité, aussi est-il intéressant de connaître les chiffres du commerce extérieur :

1913	56 millions
1924	387 »
1925	446 »
1926	536 »
1927 (1)	375 »
1928	484 »

Comme la plupart des dépenses avaient un caractère productif, à première vue le train de vie de la Colonie s'accordait avec ses possibilités. Cependant l'administration, suivie en cela par les déléga-

(1) La chute des exportations en 1927 s'explique par les ravages d'un terrible cyclone qui dévasta toute la côte ouest.

tions, eut peut-être le tort de considérer comme normal ce qui était passager.

B. — *La période de crise*

A partir de 1928 la production malgache est atteinte par la crise, la mévente et la chute des cours conjuguent leurs effets et mettent en dangereuse posture la production malgache :

1929	440 millions
1930	370 »
1931	355 »
1932	320 »
1933	317 »

Cet état de choses ne tarde pas de se répercuter sur les finances de la Colonie. Il y a cependant un léger décalage. Alors que, l'année 1929, au point de vue budgétaire, est au sommet de la courbe et que les exportations sont en régression, les recettes perçues atteignent le chiffre de 280.897.893 frs en excédent de plus de 14.000.000 sur les dépenses. La situation économique finit par réagir sur la situation financière de 1930. Les contribuables ne peuvent faire face qu'avec de plus en plus de peine à leurs obligations. Cependant, les charges de la Colonie augmentent à partir de 1931, car le budget local va avoir à supporter les annuités des emprunts d'outillage émis en février 1931 et les dépenses nécessaires au fonctionnement de son outillage économique et social. Les ressources diminuent de 1929 à 1933, de 35.000.000, soit de un huitième.

Pour équilibrer le budget ordinaire de 1931, on doit avoir recours à la caisse de réserve qui fournit 33.937.720 frs pour contribuer au règlement de la dette exigible, au remboursement de l'avance consentie par l'Etat français pour réparer les dommages du cyclone de 1927 et au financement du plan de campagne.

Aussi les excédents budgétaires s'atténuent petit à petit, et finissent même par disparaître :

1930	1.135.000
1931	243.000
1932	400
1933	néant

On fait même appel d'une manière continue à la caisse de réserve.

1931	33.937.000
1932	13.399.000
1933	6.050.000
1934	3.584.000

Les prévisions budgétaires pendant la période de crise ayant paru à plusieurs reprises trop fortes, l'administration, en cours d'exercice, décida d'exécuter les budgets conformément aux rentrées des recettes.

Années	Prévisions	Exécution (dépenses)
1930	265.647.000	253.273.100
1931	267.604.300	254.448.800
1932	253.643.000	256.448.800
1933	29.931.000	246.746.000
1934	270.531.000	261.240.000

Au cours de ces années de crise, les délégations économiques et financières ont eu conscience de la gravité de la situation devant laquelle elles se trouvaient à peu près désarmées.

Les conditions dans lesquelles se déroula l'examen du budget de 1931 sont très symptomatiques. A cet effet, nous allons citer quelques passages du rapport de la commission financière de la section française qui exposa les difficultés du moment et révèle l'état d'esprit des délégués (2).

« Les délégations économiques et financières, considérant que pour équilibrer le budget de 1930, on a dû avoir recours à la caisse de réserve et compresser les dépenses de 49 millions, que ces compressions des dépenses constituent, non des économies, mais des ajournements de dépenses qui devraient être effectuées dans les budgets futurs qui seraient de ce fait très alourdis, que ces ajournements ne portent que sur des travaux d'entretien, des achats de matériel qui sont indispensables, que sans ces ajournements le budget de 1930 aurait été déficitaire.

Considérant que pour équilibrer le budget de 1930, on a dû prévoir pour le paiement des dépenses ordinaires, un prélèvement de 33 millions sur la caisse de réserve, que celle-ci a dû intervenir pour combler les déficits du budget des chemins de fer et pour payer à la métropole le remboursement des avances que celle-ci avait consenties pour la réparation des désastres du cyclone de 1927.

Considérant que le budget de 1932, pour paraître en équilibre, est obligé de faire appel également à la caisse de réserve pour solder les dépenses ordinaires du budget et le remboursement des mêmes avances.

(2) Compte rendu de la session de 1931 des délégations économiques et financières.

Considérant que, malgré les prélèvements prévus, le budget de 1932 risque d'être en déficit, les prévisions paraissant exagérées par rapport à la situation économique de la Colonie.

Considérant cependant que les sommes totales des impositions réclamées aux contribuables, n'ont jamais été aussi considérables que depuis la crise qui sévit à Madagascar, ainsi que le fait ressortir l'état comparatif des budgets de la Colonie depuis 1926 jusqu'à ce jour, et l'état des exportations dans la même période.

Considérant qu'il n'est pas possible d'envisager ni d'espérer un relèvement des recettes du budget, qu'il est donc urgent de rechercher un nouvel aménagement, une nouvelle répartition des charges qui grèvent le budget, si l'on ne veut pas se trouver dans un avenir rapproché dans l'impossibilité de faire face aux charges qui, par le jeu normal des avancements, ne feraient qu'augmenter...

La commission des finances suggère, pour faciliter l'équilibre du budget, la suppression de certaines indemnités de fonctionnaires... ».

De son côté, le directeur des finances proposa de réduire les prévisions de recettes de deux millions et une réduction correspondante de dépenses qui porteraient sur les postes suivants : achat de matériel de transport, personnel des travaux publics, dépenses imprévues et personnel auxiliaire. Il fit à juste titre observer qu'il n'entraînait pas dans les attributions des délégations de modifier la solde et les accessoires de solde de fonctionnaires.

La section française des délégations, tout en reconnaissant que ce rappel à l'ordre du règlement était justifié mais estimant qu'elle était désarmée et qu'elle avait fait son devoir en signalant à l'administration la situation de la colonie, refusa de continuer l'examen détaillé du budget. Les délégués français approuvèrent le budget dans son ensemble tel qu'il était présenté, mais avec les réserves et les modifications apportées par la commission du budget : « faisant confiance au Gouverneur Général, mais lui laissant toute la responsabilité des mesures à prendre et de leurs conséquences ».

L'examen du compte définitif du budget ordinaire de 1932 prouve que les craintes manifestées par les délégués français étaient justifiées. Il révèle un déficit de 22.835.600 francs des recouvrements par rapport aux prévisions. La balance officielle de l'exercice accuse cependant un excédent de recettes sur les dépenses de 1.796.532, or pour cela il fallut prélever plus de 18.000.000 dans la caisse de réserve, utiliser le reliquat des avances faites par l'Etat à la suite du cyclone de 1927,

et même imputer sur les fonds d'emprunts une partie des dépenses du personnel.

C) Période d'assainissement

Bien que leurs pouvoirs soient très réduits, les délégués n'en sont pas moins intervenus dans le redressement des finances locales que l'on constate depuis 1931.

Les délégations économiques et financières ont vivement insisté pour que l'on réduise les dépenses du personnel (réduction des effectifs, limitation des mises hors cadre, aménagement moins onéreux du régime des congés administratifs). Ils ont insisté à maintes reprises pour la réduction ou la diminution de tous les frais somptuaires.

D'accord avec les délégations, l'administration de la colonie s'efforce depuis 1931 de réduire le volume des dépenses, à les mettre en harmonie avec les ressources réelles de la colonie en procédant à une déflation constante mais progressive, afin de ménager dans la mesure du possible tous les intérêts qui pourraient, par des mesures trop brusques, être lourdement et injustement atteints.

La déflation sur la période qui s'étend de 1931 à 1935 n'en est pas moins importante, ainsi que le prouvent les chiffres suivants :

	1931	1932	
Ensemble du budget local et budget sur fonds d'emprunt"	326.641.054	290.541.129	
	1933	1934	
	274.776.296	270.531.000	
Les économies sur les dépenses du personnel sont considérables :			
	1931	1932	1933
Budget local ordinaire	152.324.156	145.996.079	138.857.471
Assistance médicale indigène	12 642.453	13.455.530	12.766.773
	164.966.609	159.451.609	151.624.244
	1934	1935	1936
Budget local ordinaire	146.857.810	134.467.800	129.291.400

Ce qui correspond, de 1931 à 1936, à une diminution d'effectif de 534 fonctionnaires européens (2.021 au lieu de 2.575) et de 827 fonctionnaires indigènes (10.130 au lieu de 10.957).

L'aspect du budget des dépenses a été quelque peu modifié (voir tableau p. 169) pour les raisons que nous avons déjà indiquées. La dette exigible a elle seule absorbe près de 58 millions en 1936, mais l'augmentation du chiffre des dépenses d'intérêt social et économique s'explique uniquement par le rattachement du budget de l'assistance médicale au budget ordinaire, les deux budgets ayant été fusionnés en 1934.

En 1934, l'amélioration de la situation financière se confirme par la réapparition d'excédents.

Pour soulager un peu le budget, l'amortissement de l'emprunt a été suspendu en 1937.

En ce qui concerne les prévisions de recettes pour le même exercice, on constata une légère diminution de la masse des impôts, contributions ou taxes (252.300.000 contre 257.600.000) dont voici détail :

Impôts perçus sur rôles	131.160.000
Contributions perçues sur liquidations	83.170.000
Produits des exploitations industrielles	13.583.000
Contributions sur ordre de recettes	24.107.000
Au total 252.000.000	

Pour 1937, les prévisions des recettes fournies par l'impôt :

Impôts perçus sur rôles	130.068.000
Contributions perçues sur liquidation	89.310.000
Produits des exploitations industrielles	12.520.000
Produits sur ordre de recettes	18.811.400

Comme la situation économique s'améliore petit à petit il y a lieu d'espérer que de nouveau les budgets pourront s'équilibrer sans difficulté (1).

Section II. — Les impôts

Les questions d'impôts sont certainement les plus délicates de l'ordre du jour des assemblées représentatives, consultatives ou délibératives ; celles où l'accord est le plus difficile à réaliser entre l'exécutif et le législatif, l'administration et les administrés. On vote plus facilement les dépenses que les recettes destinées à les couvrir.

L'accroissement des dépenses publiques à Madagascar à partir de la guerre a été, nous l'avons vu, considérable. De 1924 à 1930 les budgets ont supporté directement la charge des grands travaux et depuis

(3) Les exportations pour l'année 1936 atteignent environ 435.000.000 et la balance commerciale est en excédent.

1931 ils ont à faire face aux annuités de l'emprunt. Pour pourvoir à ces charges il fallut procéder à une augmentation parallèle des recettes. Or celles-ci sont fournies pour près de 9/10 par l'impôt. On voit donc tout de suite l'importance de l'effort fiscal accepté par les habitants. Jusqu'en 1929, en raison du développement des affaires, la population supporta assez aisément les charges qui lui étaient imposées, mais avec la crise le fardeau devint très lourd pour les contribuables.

Le montant moyen des impôts par habitant est passé de 21 francs en 1921 à 72 francs en 1924 ; en 1936 il a légèrement descendu puisqu'il n'est plus que de 68 frs 50.

Le rapport entre la valeur des exportations et les recettes budgétaires ordinaires donne une idée encore plus précise des charges fiscales imposées à la population comme l'indique les pourcentages suivants :

1913	57 %
1920	27 %
1922	57 %
1924	26 %
1936	28 %
1928	54 50 %
1930	68 %
1933	76 %

L'évolution du rendement des différents impôts et taxes depuis que les délégations fonctionnent peut se suivre dans le tableau ci-après :

	1924	1929	1936
Impôt personnel	29.623.000	62.020.000	76.500.000
Impôt foncier	2.081.000	6.631.000	6.250.000
Patente	8.225.000	27.394.000	17.500.000
Taxes assimilées	11.323.000	43.225.000	30.710.000
Licences	582.000	2.041.000	
Droit d'entrée et de sortie	11.323.000	19.041.000	19.800.000
Droits accessoires	725.000	1.924.000	3.627.000
Taxes de consommation ..	15.480.000	60.915.000	47.200.000
Enregistrement et Timbres	2.691.000	10.125.000	6.720.000
Domaines	888.000	1.831.000	3.570.000
Mines	2.001.000	1.829.000	1.320.000
Forêts	439.000	1.111.000	800.000

Ce n'est évidemment pas de gaieté de cœur que les délégations ont accepté une augmentation des impôts.

Dès 1927 on enregistre des vives protestations contre l'accroissement des charges fiscales. En 1928 un membre des délégations, M. Vally, fonde la ligue des contribuables à Tananarive. Aux délégations, chaque année, les représentants de la population européenne ou indigène demandent un peu de répit et des diminutions ou des aménagements des diverses contributions ou taxes, mais finalement pour équilibrer le budget ils se voient dans l'obligation d'accepter, sans grands changements, les propositions de l'administration.

En 1932 la plupart des délégués avaient reçu le mandat de s'opposer à toute augmentation des impôts existants. Cependant, après un examen approfondi de la situation, ils acceptèrent dans une large mesure les nouvelles charges que l'administration avait dû proposer. Le Président des délégations, M. Nativel, prononça dans son discours de clôture des paroles qui prouvent la conscience avec laquelle les délégués gèrent les intérêts de Madagascar.

« Dans l'état de gêne et parfois de misère de la population, ce n'est pas sans un serrement de cœur qu'elles ont donné leur assentiment à l'augmentation de certaines taxes fiscales. Elles l'ont fait parce qu'elles ont constaté, de la part de l'administration, un effort indéniable pour essayer de restreindre les dépenses publiques et de rajuster le train de maison de la colonie à ses moyens qui sont modestes.

L'attitude courageuse adoptée par l'assemblée ne vaudra certes pas aux délégués l'enthousiasme de leurs concitoyens à leur retour dans leurs foyers, mais il est des moments pour les assemblées où elles doivent savoir supporter l'impopularité des mesures que les circonstances les obligent à approuver... ».

Les délégations ont joué un rôle important dans les réformes apportées au régime fiscal malgache depuis 1924. Jusqu'à ces dernières années celui-ci se caractérisait par la prépondérance des impôts directs sur les impôts indirects. Cette situation avait été créée par le général Galliéni dans le but de stimuler la production indigène. Le Malgache se trouvait obligé de travailler au moins pour régler l'impôt personnel qui le frappait.

D'autre part, comme l'a fait remarquer justement un fonctionnaire très averti des questions de la Grande Ile, M. Delélee-Desloges, l'impôt indirect ne peut atteindre que rarement l'indigène (1). Sauf dans les classes très évoluées de l'Imérina, ce n'est pas un

(1) Delélee-Desloges, *Madagascar et dépendances* p. 113.

consommateur. Il n'a pas de grands besoins, il se vêt de rabannes tissés à la maison avec des fibres de raphia qu'il récolte lui-même, loge dans une case faite de terre séchée ou de feuilles de latanier ou encore d'écorces, et il se nourrit du riz et des légumes qu'il récolte et des animaux qu'il élève. Il se suffit donc très facilement à lui-même. Il n'y a alors guère d'autre moyen pour le toucher que l'impôt direct, la taxe de capitation ou personnelle, la taxe médicale, la taxe sur les bœufs.

Sans contester le bien-fondé de ces raisons les délégations économiques et financières ont estimé que les impôts directs étaient trop lourds, surtout pour les indigènes.

D'autre part, si leur simplicité rendait leur perception facile et évitait les contestations, elle ne tenait pas compte suffisamment de la situation de fortune réelle des contribuables. L'administration semble s'être rangée à l'avis de l'assemblée puisque le pourcentage des impôts directs est passé de 62 % en 1927 à 52 % seulement en 1930.

Un historique rapide des interventions des délégations permettra de juger leurs tendances en matière fiscale et l'efficacité de leurs observations.

Dès la première session les délégués manifestèrent leur intention de défendre énergiquement les intérêts financiers de leurs mandants, en dépit de la modicité de leurs pouvoirs. C'est ainsi qu'ils réclamèrent la suppression de l'impôt foncier et de l'impôt sur les rizières qui grèvaient à leur avis trop fortement la production agricole. Il fallut que le Gouverneur Général Olivier intervint personnellement pour leur démontrer le bien-fondé de cet impôt, pour qu'ils consentent à revenir sur leurs vœux.

En 1926 les délégations approuvent la création d'un impôt foncier sur la propriété bâtie et non bâtie dont le principe avait déjà été adopté par les délégations provisoires en 1921 et 1922, destiné à remplacer l'impôt sur les maisons. Il permettait entre autres d'atteindre certains signes de richesses qui jusqu'ici échappaient au fisc. L'assemblée adopta également un projet de relèvement de la taxe sur les bœufs dont elle établit le tarif.

Jusqu'en 1927 l'impôt personnel ne s'appliquait pas indistinctement aux Français et aux indigènes. Il y avait un impôt personnel indigène et des taxes personnelles pour les Européens. La section française des délégations économiques et financières avait réclamé en 1925 leur fusion, car beaucoup de Malgaches réalisaient dans le com-

merce des bénéfiques aussi importants que les Européens, tout en payant beaucoup moins d'impôts. Le projet présenté en 1929 par la direction des finances à l'assemblée répondait à ce vœu. Il fut adopté, bien qu'il comportât l'augmentation de 75 à 125 francs de la taxe fixe.

Par contre, sur les observations de la section française, le directeur des finances retira un projet de taxe sur les biens de main-morte. Les délégués demandèrent une réduction du taux de l'impôt foncier sur la propriété bâtie et quelques modifications de l'impôt sur les rizières, desiderata dont l'administration tint compte dans deux arrêtés du 17 août 1928 réglant l'application de ces impôts.

En matière d'impôts indirects, dans cette même session, dont le programme était particulièrement chargé, les délégations approuvèrent l'augmentation des taxes de consommation, la nouvelle fixation des droits et frais de justice en matière indigène, la création d'une taxe hypothécaire, mais elle rejetèrent (à l'unanimité dans la section française) l'institution d'une taxe sur les plus values immobilières.

A la session de 1929, l'attention des délégués se porta surtout sur les questions d'impôts indirects. La création d'une triple taxe de timbre et de transmission sur les valeurs mobilières fut adoptée après un certain nombre d'observations. Cette mesure avait pour but d'atteindre les sociétés anonymes ayant transporté leur siège social à Madagascar, tout en maintenant leur conseil d'administration en France, et ce, dans le but d'échapper aux impôts métropolitains. Les délégués n'acceptèrent ce projet que lorsqu'ils eurent l'assurance qu'il ne concernait par les sociétés locales établies avec des capitaux malgaches, et dont les actionnaires vivaient dans la colonie.

Par contre, la section française demande que le projet de la direction des finances modifiant le régime des patentes fût remis à l'étude en considération de la situation des exportateurs de peaux, déjà soumise à la taxe d'abattage. Retouchée conformément au désir de l'assemblée, la nouvelle réglementation fut mise en application par un arrêté du 18 janvier 1928. Sur la protestation des éleveurs indigènes du Sud qui prétendaient ne plus pouvoir vendre leurs animaux, l'assemblée vota également la réduction de la taxe sur les bœufs.

Jusqu'à la loi douanière du 13 avril 1928, seule la taxe de consommation était applicable aux produits consommés, sans distinction entre les produits importés et ceux fabriqués dans la colonie. Les délégations économiques et financières à la session de 1929, approu-

vèrent un projet de taxe sur les marchandises venant exclusivement de l'extérieur. Cette mesure fiscale remplaçait pour un grand nombre de produits l'ancienne taxe de consommation. Elle frappait d'autre part des marchandises qui jusque là échappaient à la taxe de consommation puisque 640 au lieu de 400 étaient visées. Il convient de remarquer que la taxe d'importation dont la création fut consacrée par le décret du 17 février 1930 n'a pas légalement le caractère d'un droit de douane. Toutefois, en plus de son intérêt purement fiscal, elle permet de protéger les produits similaires fabriqués dans la colonie.

Les délégations économiques et financières donnèrent un avis favorable, à la même session, à différents textes fiscaux préparés par l'administration. Elles approuvèrent d'abord un arrêté réglementant la circulation des peaux et fixant les taxes d'abattage après que les délégués indigènes eussent demandé des aménagements pour les sacrifices d'animaux à l'occasion de cérémonies rituelles. Le projet retouché fut promulgué le 31 décembre 1927. L'assemblée adopta également des modifications aux taxes à percevoir sur les véhicules automobiles, mais elle rejeta la modification proposée au tarif des droits de statistique.

En 1930 les délégations n'eurent pas en matière fiscale un rôle actif bien important. Elles adoptèrent sans beaucoup de difficultés les projets de l'administration, portant sur la taxe d'abattage des bovins, la propriété bâtie et non bâtie, l'augmentation du taux des patentes pour les entreprises de transports, la modification du régime des taxes de consommation pour une répartition plus équitable.

A la session de 1931 la section française des délégations rejeta à l'unanimité un projet de réforme de l'impôt sur la propriété bâtie et non bâtie qui, aux dires des délégations, ne répondait pas aux besoins du moment et avait surtout le grave inconvénient d'augmenter les charges fiscales de la population. Une nouvelle réglementation des licences, des débits de boisson et des taxes douanières, favorisant les produits métropolitains furent adoptés par contre sans difficulté.

En 1932 la situation de la colonie est très grave au point de vue financier. En dépit des consignes impératives de leurs mandants, les délégués se résignent à accepter une élévation de certaines taxes et certains impôts. La taxe fixe personnelle passe ainsi de 125 à 150 francs, le taux progressif de la taxe additionnelle et proportionnelle

est également augmenté. En raison de la mévente des bœufs et de la baisse catastrophique des cuirs, les délégués obtinrent une nouvelle réduction de la taxe sur les bovidés et de la taxe d'abattage qui furent compensées par la perception d'un droit sur les cuirs exportés. Les projets de l'administration établissant des surtaxes d'importation et un accroissement des taxes de consommation ne furent acceptés qu'après réduction des tarifs proposés par la direction des finances.

L'année suivante la section française et la section indigène furent d'accord pour demander au gouvernement local une réduction des charges fiscales qui pesaient sur la population indigène. Un nouvel aménagement de la taxe sur les bœufs s'imposait plus particulièrement parce que là l'impôt avait fini par se détruire lui-même : les indigènes, pour ne pas payer l'impôt, négligeaient leurs troupeaux qui, pour eux, constituent cependant la suprême richesse. A l'unanimité, les délégations rejetèrent l'institution de taxes nouvelles, mais consentirent en compensation à une réduction du budget des dépenses. Enfin, on incorpora la taxe d'assistance médicale à la taxe personnelle.

A la session de 1934, l'administration, d'accord avec les représentants, s'employa à diminuer les charges de la population dans une mesure compatible avec les nécessités du moment. C'est ainsi que furent révisés les tarifs de plusieurs taxes d'importation et de consommation.

Des travaux de l'année 1935, nous ne retiendrons qu'un vœu de la section française qui marque très clairement les préoccupations actuelles des délégués en matière fiscale.

« Les délégués, considérant que la fortune acquise n'existe pas à Madagascar.

« Que le contrôle et l'établissement de l'impôt sur le revenu est excessivement difficile.

« Qu'en particulier la taxation des indigènes par les chefs de canton est une source d'abus et de spoliation pour les intéressés.

« Emettent le vœu qu'il soit étudié des impôts de remplacement comprenant :

1°) Un droit fixe.

2°) Un réaménagement des autres impôts directs ou indirects.

Section III. — Les emprunts

La facilité avec laquelle s'équilibrait le budget de Madagascar jusqu'à ces dernières années peut s'expliquer par la modicité de sa dette. La politique financière prudente des successeurs de Gallieni a eu l'avantage de ne pas engager l'avenir. Il faut peut-être regretter que l'on n'ait pas recouru plus tôt au crédit pour équiper notre colonie car les charges qu'elle supporte maintenant auraient été bien plus légères si l'emprunt avait été émis dès avant la guerre.

La dette supportée par le budget jusqu'en 1931 résultait de trois emprunts représentant un capital nominal de 105 millions. Le premier, de 30 millions de francs, fut émis en 1897 pour assurer la conversion de l'emprunt effectué par le gouvernement malgache en 1880, dont le taux paraissait trop élevé, et pour pourvoir à certaines dépenses d'intérêt public nécessitées par notre installation. Le second fut lancé quelques années plus tard par la loi du 14 avril 1900, qui autorisa le gouvernement général à contracter un emprunt de 60 millions destiné à assurer le financement d'un programme de travaux publics ou figurerait la construction du chemin de fer de Tananarive à la Côte Est, pour lequel on prévoyait une dépense de 48 millions de francs. Cet argent fut épuisé avant que la voie ferrée ne fut achevée. La Colonie contracta alors un emprunt supplémentaire de 15.000.000 de francs. Le service de ces emprunts s'élevait annuellement à 3.000.000 de frs environ. La situation de Madagascar, par rapport à la Métropole et même à nos autres possessions, était des plus favorables. Ainsi le Maroc, en 1928, 13 ans après l'établissement du protectorat, avait déjà emprunté plus de deux milliards pour s'équiper.

Aussi, lorsqu'après la guerre on décida d'entreprendre de grands travaux pour activer la mise en valeur de Madagascar, il fallut, par la même occasion, résoudre la question de son financement.

M. Sarraut, en 1921, déposa sur le bureau de la Chambre une proposition de loi pour assurer l'outillage de nos colonies qui prévoyait, pour Madagascar seulement, un crédit de trois cent millions. L'effort demandé parut trop considérable et le projet fut abandonné.

Dès son arrivée à Madagascar, le Gouverneur Général Olivier soumit aux délégations économiques et financières un plan de travaux publics de première importance. L'assemblée émit alors le vœu à la quasi-unanimité (16 voix pour et 4 abstentions à la

section française) « qu'il y avait lieu d'admettre le principe d'un emprunt, sans lequel la Colonie ne peut se développer ».

On estimait alors qu'un emprunt de 130.000.000 suffirait. Malheureusement les conditions n'étaient pas favorables, la Métropole se débattait dans de graves difficultés financières, l'Etat français ayant lui-même beaucoup de mal à placer ses emprunts. Le Gouverneur Général Olivier démontra aux délégations, en 1925, que l'emprunt serait trop onéreux pour la Colonie, mais qu'en raison de la situation prospère, les ressources budgétaires normales suffiraient.

Mais, en 1927, les délégations considérant que l'emprunt des grands travaux nécessitait des sommes bien supérieures, puisqu'au lieu de 140 millions on en prévoyait 450 et que d'autre part la crise monétaire paraissait terminée, émirent de nouveau le vœu qu'un emprunt soit réalisé en France pour le compte de la Colonie au moment le plus opportun, lequel emprunt, d'un montant total de 350 millions, pouvant être lancé par tranches successives au fur et à mesure des besoins de la Colonie, afin de permettre à celle-ci de réaliser aussi rapidement que possible le programme arrêté par les délégations financières de 1923 et 1924.

Une partie de l'opinion malgache estimait, en effet, que l'effort fiscal exigé des contribuables était trop considérable : de 1926 à 1928 les budgets avaient été ainsi majorés de 118 millions.

L'un des membres des délégations économiques et financières, M. Vally, créa en 1927 une ligue des contribuables pour combattre la politique financière du Gouverneur Général. Bien que personne ne contestât l'utilité des travaux entrepris, beaucoup protestaient contre l'imputation des dépenses sur les ressources normales du budget.

A ce sujet, le Gouverneur Général Olivier se justifia dans un entretien donné le 27 octobre 1927 à la « Presse Coloniale ».

« Cette critique ne me paraît pas devoir être retenue. Les prévisions budgétaires de 1927 atteignent à peine le sextuple de 1913, c'est-à-dire qu'il s'agit d'une progression proportionnelle à la dépréciation du franc, d'une part, et à la diminution du pouvoir d'achat de l'or, d'autre part, et même quelque peu inférieur au taux mathématique de la dépréciation, comparé au budget de la France (recettes de la caisse d'amortissement comprises) le rapport de la progression étant de 6 à 10. Il est à remarquer, au surplus, que dans

cet accroissement, il n'est pas tenu compte de l'augmentation de la capacité de production de la Colonie. »

D'ailleurs, en 1928, le Gouverneur Général pouvait, devant les délégations, se féliciter d'avoir résisté aux sollicitations de certains qui l'incitaient au cours des dernières années, à contracter immédiatement un emprunt sans attendre une amélioration du marché monétaire. Si la Colonie avait été entraînée dans cette politique, elle n'aurait pu, sans avoir fait un effort fiscal important, assurer le service d'un emprunt dont le taux d'intérêt écrasant ne répondait déjà plus aux conditions du maintien du marché monétaire.

En 1928, le programme de travaux qui devait être financé par l'emprunt de 1925, fut quelque peu élargi. Le devis fut fixé à 600 millions avec l'appoint des prestations allemandes. Après l'adoption du plan Young il fut porté à 700 millions.

L'administration escomptait en effet que l'emprunt serait voté au plus tard en 1929. Le Ministère des Colonies ayant décidé d'englober le programme d'outillage malgache, dans un plan de mise en valeur dressé pour l'ensemble des colonies, le projet de loi destiné à en assurer le financement ne fut déposé qu'en 1930 et voté par le Parlement au début de 1931.

Comme de gros travaux avaient été entrepris avant que l'emprunt ne fût voté et qu'il était impossible d'en régler les dépenses avec les ressources budgétaires ordinaires, fortement réduites d'ailleurs par la crise, un décret pris en vertu de la loi du 24 mars 1928, autorisa le Gouvernement Général à demander des avances à la Banque de Madagascar moyennant un intérêt de 4,75 %.

La loi du 22 février 1931 autorisa enfin le Gouvernement Général de Madagascar à emprunter une somme de 700 millions de francs destinée à financer divers travaux d'intérêt général à laquelle s'ajouta une somme de 35 millions de francs affectée à la protection sanitaire démographique.

Les dépenses dont l'engagement a été précédemment autorisé sur les fonds de l'emprunt de 735 millions par les décrets du 1^{er} août et 14 octobre 1931, 12 janvier, 19 octobre et 13 décembre 1933, 5 février, 28 juin et 2 septembre 1933, 6 février, 13 septembre 1934, 28 septembre 1936, 18 et 24 juillet, 24 août 1936, 19 février 1937, se résument comme suit :

1°) Ponts et rivières	231.000.000
2°) Voies ferrées	162.489.000
3°) Routes et ponts	63.670.000
4°) Hydraulique agricole et assainissement	30.730.000
5°) Assistance médicale	18.218.085
6°) Poste, télégraphe, téléphone	14.938.000
7°) Bâtiments administratifs	17.000.270
8°) Protection sanitaire démographique	33.428.000

L'emprunt est amortissable dans un délai maximum de 50 ans. Le service en est effectué au moyen d'annuités constantes.

Des décrets rendus sur le rapport du Ministre des Colonies et du Ministre des Finances, en date du 8 avril 1931, 2 août 1932, 12 mai 1933, 12 décembre 1934, 13 avril 1935, 22 janvier 1936, 14 mai 1937, ont permis l'émission des sept tranches d'emprunt prévues et qui s'élèvent respectivement à 240.000.000, 60.000.000, 60.000.000, 85.000.000, 170.000.000, 50.000.000 et 45.000.000.

Les charges de cet emprunt pèsent lourdement sur les derniers budgets, car la crise a forcément amoindri les ressources des contributions. On s'est cependant mis d'accord pour reconnaître qu'il a été effectué dans de très bonnes conditions techniques.

Section IV. — La Banque de Madagascar

Au cours de la guerre et dans les années qui suivirent, Madagascar eut à subir de nombreuses difficultés d'ordre monétaire, dont la principale était la pénurie d'espèces.

C'est ainsi qu'apparut la nécessité de créer une banque d'émission. Dès 1919, la conférence économique en avait adopté le principe. En 1920, le congrès avait émis le vœu que cette création ne fût pas différée. Une commission fut instituée dans ce but à Paris. Cependant les choses traînaient en longueur. En 1924, le Gouverneur Général Olivier décida d'activer la solution. Il tint d'abord à consulter les nouvelles délégations économiques et financières, qui conclurent à l'admission du principe d'une banque d'émission et se déclarèrent d'avis que les travaux de la commission spéciale instituée à Paris soient poussés le plus rapidement possible.

La loi du 22 décembre 1925 créant une banque d'émission à Madagascar, vint leur donner satisfaction.

CHAPITRE III

LES TRAVAUX PUBLICS

Le développement économique et le progrès social d'une colonie sont liés à la réalisation de grands travaux destinés à faciliter les communications intérieures et extérieures, à atténuer, lorsque cela est possible, les inconvénients du milieu physique, et même à suppléer à l'insuffisance de la main-d'œuvre.

La nécessité d'un équipement économique est particulièrement pressant pour Madagascar ; seul il peut remédier à certains facteurs défavorables qui pèsent sur le développement économique de la grande Ile. De l'extérieur, la Colonie est d'un accès difficile, car les côtes sont inhospitalières et les abris naturels rares. A l'intérieur, les communications sont peu aisées en raison de la structure montagneuse de la grande Ile, qui est un véritable agglomérat de petites zones de constitution physique, de climat, de production très différentes, isolées les unes des autres par des obstacles naturels.

Cette situation, qui nuit à la mise en valeur de Madagascar, s'aggrave au point de vue commercial du fait de la distance qui sépare la Colonie de la Métropole, et de son éloignement des grands courants maritimes.

L'hydraulique agricole, l'organisation rationnelle des transports intérieurs, les routes et chemins et fer, l'aménagement des ports et leur outillage accroîtront la production et faciliteront l'évacuation rapide des marchandises tout en obtenant une compression notable des frais généraux.

Ces mesures désirables pour les colons permettront également d'augmenter le standing de vie de l'indigène. L'amélioration des communications facilitera la tâche de l'administrateur et du médecin et permettra de multiplier les contacts entre Européens et Indigènes.

L'équipement économique de la Colonie, inutile de le dire, répond aux désirs les plus vifs de la population européenne et malgache.

L'appel de la Métropole à ses colonies pour la soutenir, non seule-

ment par l'envoi de contingents de combattants et de travailleurs, mais par l'expédition de matières premières et de produits vivriers avait confirmé, sinon révélé la richesse du sol et du sous-sol malgache, et le parti qu'on pouvait en tirer. Du même coup, hélas, on constata les difficultés attachées à l'exploitation de la Colonie.

Aussi, depuis une vingtaine d'années, le gouvernement local a consacré tous ses efforts à réaliser de grands travaux pour outiller la grande Ile. L'œuvre commencée par le Gouverneur Général Garbit a été amplifiée par ses successeurs, en plein accord avec les délégations, avec des ressources plus considérables fournies par la Colonie et la Métropole.

Elle a permis d'ores et déjà de donner à Madagascar la place qui lui revenait parmi nos autres possessions d'outre-mer, tout en lui fournissant des moyens de lutter contre la crise.

I. — Les programmes

Dès son retour à Madagascar, M. Garbit se préoccupa d'intensifier les travaux publics.

La création de voies ferrées à grand rendement, l'utilisation plus judicieuse des routes, l'aménagement des pistes, le développement des canaux et des transports fluviaux, retinrent tout particulièrement son attention.

Au Congrès de 1920, les délégués français et indigènes approuvèrent sans réserve la politique qu'ils s'étaient fixée.

Le projet de loi sur la mise en valeur des colonies déposé le 12 avril 1921 par M. Sarraut, reproduit le programme établi par le Gouverneur Général Garbit. La dépense envisagée était de 300.000.000 de francs se répartissant comme suit :

185.000.000 étaient destinés aux voies ferrées.

70.000.000 aux ports.

10.000.000 aux routes.

Les autres crédits devaient servir à l'éclairage des côtes, à la construction du canal des Pengalanes, à l'hydraulique agricole, à l'assistance médicale indigène.

Le projet de loi n'eut aucune suite en raison de la situation financière de la France. En supposant même qu'elle l'eût permis, l'effort demandé à la Colonie paraissait hors de proportion avec ses ressources à ce moment-là.

Ces raisons ne légitimaient tout de même pas l'inaction. Comme il était indispensable de procéder à certaines améliorations, le Gouverneur Général Olivier établit un programme de travaux particulièrement urgents. Ce plan reçut l'approbation des délégations lors de leur première session de 1924.

Certains des travaux prévus en 1921 avaient été déjà exécutés. Par contre, des besoins nouveaux s'étant manifestés, il avait fallu en prévoir d'autres, et la liste des travaux envisagés était la suivante :

1°) Chemin de fer Fianarantsoa à la côte-Est (169 kms) et électrification du chemin de fer de Tananarive à la côte-Est.

2°) Canal des Pangalanes.

3°) Ports de Tamatavé, Nanakara, Majunga.

4°) Eclairage des côtes.

5°) Construction de phares et feux.

6°) Assistance médicale, agrandissement de l'Institut Pasteur.

Les dépenses prévues se montaient au total de 141 millions et se décomposaient principalement comme suit :

90.000.000. — pour les voies ferrées.

20.000.000. — pour les canaux.

20.000.000. — pour les ports.

3.200.000. — pour l'éclairage des côtes.

1.800.000. — pour l'assistance médicale.

La réalisation de ce plan même restreint était liée à la solution de deux problèmes : le premier financier dont nous avons déjà parlé, l'autre, celui de la main-d'œuvre, que nous examinerons dans un chapitre suivant.

La situation budgétaire très prospère de la colonie et l'institution du S. M. O. T. I. G. avaient permis d'amorcer l'exécution du plan établi en 1925, dans de très bonnes conditions.

La situation monétaire de la France s'étant stabilisée, il apparait possible en 1928 de faire appel à l'emprunt pour assurer le financement de l'outillage économique. Le Gouverneur Général Olivier, d'accord avec la commission permanente des délégations, présenta au département des colonies un nouveau plan très élargi par rapport à celui de 1925. Il était apparu que pour soutenir la concurrence mondiale les prix de revient des produits malgaches devaient baisser. Or, la diminution des frais généraux ne pouvait s'obtenir que par le développement d'outillage économique. Le montant des dépenses envisagées était de 650 millions. Ce chiffre s'explique à la fois par

l'élévation des prix mondiaux et l'extension du programme prévu précédemment. Les dépenses se répartissent comme suit :

Voies de communications	248.000.000
Ponts et côtes	180.000.000
Hydraulique agricole	60.000.000
Bâtiments administratifs	57.000.000
P. T. T.	23.000.000
Service de santé	14.400.000
Enseignement technique	7.300.000
Divers	60.300.000

Au total 650.000.000

C'était à peu près le même programme qu'en 1925 ; y figurait en plus l'achèvement de la route Tananarive à Majunga, la prolongation de la ligne de chemin de fer Tananarive à Antsirabé par Bétafo, l'achèvement d'un railway desservant le Sambirano, celui de la voie ferrée Morandava, Mahabo, la création de voies de communications dans les régions de Moramanga, du lac Alaotra et les Comores, l'aménagement des ports de Diégo-Suarez, Tuléar et des Comores, les travaux d'hydraulique agricole dans les plaines de l'Ouest, du Sud du lac Alaotra et de Tananarive.

L'emprunt prévu, différé jusqu'en 1931 vint apporter enfin des ressources nouvelles indispensables.

La répartition primitive des crédits a été modifiée par les décrets du 2 décembre 1932 et du 18 mars 1936.

	1931	1932	1936
Ports et rivières	212.000.000	255.800.000	234.870.000
Voies ferrées	230.989.000	213.500.000	296.500.000
Routes et ponts	28.000.000	59.000.000	68.500.000
Hydraulique agricole-assainissement	60.000.000	29.800.000	34.850.000
Assistance médicale et enseignement	88.775.000	78.444.000	22.030.000
P. T. T.	35.000.000	35.000.000	18.180.000
Bâtiments administratifs			25.070.000

Au 31 décembre 1936 le montant des travaux effectués s'élevait à plus de 650.000.000 se décomposant comme suit :

Routes et ponts	64.500.000
Voies ferrées	290.000.000
Ports et rivières	187.500.000

Hydraulique agricole	28.500.000
Assainissement	17.500.000
Assistance médicale et enseignement	15.400.000
Postes, télégraphe et téléphone	17.300.000
Bâtiments administratifs	32.050.000

II. — Les routes

« Je considère la route à la fois comme l'outil qui crée la richesse et comme l'instrument le plus sûr du progrès.

« Elle ouvre à la vie les pays les plus arriérés, les transforme en quelques années, permet à ses habitants de travailler avec fruit, de vendre, d'exporter, d'acquérir ainsi le minimum d'aisance ou de bien-être qui doit être à la base de toute évolution. Pas de progrès social chez une population qui ne connaît pas un minimum d'aisance, pas d'aisance dans un pays fermé à tout courant commercial » déclarait le Gouverneur Général Olivier aux délégations en 1927 (1). Il marquait ainsi sa volonté de poursuivre activement, avec le concours tout acquis de l'assemblée locale, une politique routière de grande envergure inaugurée dès son arrivée à Madagascar en 1924.

Il existait déjà dans la grande Ile beaucoup de chemins et de pistes, mais le nombre des voies carrossables était restreint. En 1916 il n'y avait que 3.000 kilomètres de routes praticables en tout temps. Les transports des marchandises et même des personnes se faisaient presque uniquement par « filanjana » car les animaux de charge étaient peu nombreux. Le portage humain, toute considération humanitaire mise à part, avait le double inconvénient de mobiliser des effectifs considérables d'indigènes et de revenir très cher.

En 1921 le Gouverneur Général Garbit avait demandé à M. Sarraut de prévoir dans son plan la création de 800 kilomètres de routes carrossables qui aboutiraient, soit aux lignes de chemin de fer, soit au canal des Pangalanes.

Les délégations économiques et financières ont donné un concours sous réserve aux Gouverneurs Généraux Olivier et Cayla pour la mise au point et la réalisation du plan d'extension du réseau routier. Loin de freiner les initiatives de l'administration, l'assemblée réclame sans cesse des améliorations du réseau existant, ou des voies nouvelles.

(1) J.O.M. 22 octobre 1927, p. 995.

Le programme des travaux entrepris est déjà en grande partie réalisé et porte sur toutes catégories de voies et même les pistes. Dans le réseau routier malgache on distingue quatre catégories de voies.

Les routes d'intérêt général ; les routes d'intérêt régional ; les routes d'intérêt local ; les routes urbaines.

Les routes d'intérêt général empierrées sont toute l'année praticables. Elles intéressent la colonie entière et elles sont rattachées au budget local.

Les routes d'intérêt régional relient les centres importants entre eux. Elles peuvent également être utilisées toute l'année et comportent des travaux d'art permanents. Elles sont à la charge des budgets régionaux.

Les routes d'intérêt local unissent les villages les uns aux autres. Leur tracé est très économique. Elles comportent des ponts construits en matériaux provisoires. Elles ne sont pas utilisables en tout temps, car elles ne sont pas empierrées. Les routes d'intérêt général ou régional sont entretenues par les services techniques. Les voies d'intérêt local dépendent des fokolona ; leur construction et leur entretien sont assurés avec les ressources du budget des prestations.

Les routes urbaines font partie du domaine public des communes et sont à la charge de celles-ci.

En dehors de ces voies classées, il y a un réseau assez complet de pistes et de sentiers.

La construction des routes d'intérêt général de Fianarantsoa-Tuléar, Maevatana-Majunga, Bétroka-Fort-Dauphin fut entreprise dès 1924. La première facilite maintenant les rapports de Tananarive avec la côte Ouest. Les autres ont permis de vivifier les immenses territoires du Sud.

La création des budgets régionaux, en 1927, a donné les moyens de mettre en construction à côté des voies d'intérêt général de nombreuses routes provinciales de pénétration et d'évacuation dont les colons demandaient vainement au budget de faire les frais.

Dans la loi d'emprunt de 1931 il a été prévu pour les routes un crédit de 68.500.000 francs. Fin 1936, 63.670.000 francs de dépenses avaient été engagés pour créer un réseau routier aux Comores, parachever ou construire des ponts ou autres ouvrages d'art sur des routes déjà existantes, transformer de piste en route la voie reliant Tananarive à Majunga et construire la route de Majunga à Diégo-Suarez.

Les résultats obtenus en 1935 étaient déjà importants comme l'indiquait le Gouverneur Général Cayla en 1935 aux délégations.

« On ne saurait oublier qu'il y a trois ans Diégo-Suarez était isolé de l'intérieur du pays, que la région de Morondava était en communication directe avec les plateaux, que Majunga était obligé d'emprunter la Betsiboka pour se relier à la route de Tananarive, et qu'il n'existait enfin le long de la côte Est que quelques tronçons de la grande voie qui doit un jour permettre de doubler sur le littoral les services de cabotage d'accès difficile.

« Depuis lors, nous avons vu s'ouvrir les derniers secteurs des routes de Diégo-Suarez à Majunga, de Majunga à Tananarive, de Maintirano à Maevatana de Belo sur Tsiribihina à Tananarive, de Morondava à Ambositra, de Tamatave à Soanierana, de Fort-Dauphin à Manantitina.

« De 1931 à 1935 la longueur totale des routes et pistes est passée de 14.550 à 20.700 kilomètres et 9.400 mètres de ponts et radiers définitifs ont été construits. Relations postales, échanges de produits, voyages d'études ou de contrôle se sont trouvés singulièrement facilités ».

Les routes d'intérêt général suivantes sont en cours d'amélioration ou de construction : Tananarive-Brickaville, Fianarantsoa-Mananjary, Ifanadiana-Tolongoina, Diégo Suarez-Ambilobé, Tamatave-Milleville, Fort-Dauphin-Ihosy, Tananarive-Ambohimanga, Mutsamudu-M'Ranani.

Sur les 5.000 kilomètres de route aujourd'hui carrossables, plus de 4.500 automobiles circulent à toute époque de l'année.

Un service de correspondance et de messageries automobiles annexé à celui des chemins de fer assure des relations régulières plusieurs fois par semaine entre Tananarive et Majunga (route de l'Ouest 576 kilomètres) Antsirabe à Tuléar par Ambositra, Ambohimahasoà et Fianarantsoa (route du Sud 980 kilomètres) Tananarive, Miarinarivo et Soavinaridriana.

III. — Les chemins de fer

Dans le plan d'outillage économique de la Grande Ile on est immédiatement frappé de l'importance prépondérante des crédits consacrés à l'établissement de lignes de chemin de fer. La loi d'emprunt du 22 février 1931 prévoyait pour cette rubrique un crédit de 230.989.000 francs qui fut augmenté par les décrets du 2 décembre 1932 et du 18 mars 1936, ce dernier le porta à 296.500.000.

Fin 1936, 290.000.000 avaient été déjà consacrés aux voies ferrées.

Le chemin de fer aux colonies a un rôle de premier plan : le rail très souvent y précède la route. Aujourd'hui encore, au lieu de se concurrencer, ils se complètent. La route, le chemin, la piste, amènent les produits à la voie ferrée qui les draine vers les côtes.

Un des premiers soins de l'autorité française après l'annexion avait été de relier le plateau central de la côte par un chemin de fer. Grâce à l'emprunt de 60.000.000 de francs autorisé par la loi du 14 avril 1900 on entreprit la construction d'une voie ferrée longue de 369 kilomètres qui relie Tananarive à Tamatave.

Commencée en 1900, elle fut achevée en 1913. La guerre terminée, on décida de lui adjoindre deux autres lignes. La première de 165 kilomètres part de Moramanga, se dirige vers le nord pour atteindre le lac Alaotra et permet d'évacuer sur Tamatave les produits agricoles, forestiers et miniers de cette riche région. La seconde, qui a 159 kilomètres, relie Tananarive à Antsirabe et dessert aussi une partie des hauts plateaux.

Le programme approuvé par les délégations en 1925 comportait l'établissement d'une voie ferrée reliant le Betsiléo à la côte Est, et l'électrification de la ligne de Tananarive à Tamatave. Le plan de 1928 prévoyait en plus :

- 1°) Le prolongement de la ligne Tananarive-Antsirabé sur Bétafo.
- 2°) L'établissement d'une ligne pour desservir le Sambirano.
- 3°) L'achèvement de la voie ferrée Morondava-Mahabo.

Une grande partie de ce programme est maintenant réalisée.

Le chemin de fer de Fianarantsoa à Manakara a été inauguré par le Gouverneur Général Cayla le 1^{er} avril 1936. Les travaux commencés en 1927 sur les simples ressources du budget ont été assez rapidement menés à bien. La longueur de la voie ferrée n'est que de 162 kilomètres, mais les difficultés techniques abondent pour escalader le plateau où on passe sur une distance de moins de 20 kilomètres, de

650 à 1.100 mètres d'altitude, ce qui nécessite d'importants travaux et de nombreux ouvrages d'art. Le prix de revient de la ligne paraît avoir dépassé de beaucoup les prévisions, ce qui ne permet pas de réaliser tout le programme prévu. L'utilité de cette ligne était incontestable et elle est confirmée par les premiers résultats obtenus.

La voie ferrée a permis de donner un débouché rapide aux produits du Betsiléo qui est une des régions les plus cultivées des hauts plateaux.

Elle va permettre de poursuivre activement la mise en valeur de vastes territoires côtiers ou de moyenne attitude favorables aux cultures riches. En dehors d'un intérêt économique évident, cette ligne sera un agent de progrès social pour les populations des hauts plateaux et de la côte Est qui, en raison des difficultés de communications se trouvaient en retard par rapport aux autres indigènes.

L'électrification de la ligne Tananarive-Tamatave prévue pour une distance de 62 kilomètres dans la région montagneuse du Betsimisaraka est réalisée. Le ravitaillement en charbon étant difficile, il fallait se résigner à chauffer les machines au bois. L'utilisation de locomotives électriques et d'automotrices à huile lourde a permis d'obvier à cet inconvénient.

La ligne de Morondava à Mahabo est également terminée ; elle a été inaugurée il y a quelques mois.

La ligne du Sambirano est toujours à l'étude. Son exécution a été ajournée, car les travaux de la ligne de Fianarantsoa côte Est ont dépassé les crédits prévus.

En 1935 les délégations ont demandé la construction d'une ligne reliant Fianarantsoa à Antsirabe par Ambositra. Grâce à cette dorsale le plateau malgache serait presque entièrement desservi et les produits pourraient être évacués soit vers Tamatave, soit vers Manakara.

Malheureusement, la région est très accidentée, ce qui nécessiterait des travaux d'art très importants et par suite une très grosse dépense.

L'exploitation des chemins de fer est suivie de très près par les délégations économiques et financières. La discussion du budget annexe des chemins de fer fournit chaque année l'occasion aux délégués d'exposer à l'administration les desiderata des usagers.

IV. — Les Ports

Madagascar, comme nous l'avons déjà dit, est désavantagée au point de vue maritime par son éloignement de la métropole et du fait qu'elle se trouve en dehors des grandes routes de navigation.

A côté de ces désavantages qu'il est impossible de supprimer, il existe d'autres inconvénients auxquels on peut remédier. Deux tâches se sont ainsi imposées au gouvernement local :

1°) l'aménagement et l'outillage des ports.

2°) l'équipement des côtes en phares et en feux.

Jusqu'à ces dernières années, Madagascar n'avait aucun port convenable. Seul Diégo-Suarez, qui bénéficie d'avantages naturels, avait reçu quelques aménagements de la marine de guerre, mais sa situation excentrique ne peut lui permettre de devenir un grand port marchand. Les autres ports de la grande Ile n'étaient pas équipés ; ils ne possédaient ni digues, ni jetées, ni bassins, peu de quais et des hangars insuffisants. Enfin, ce qui est plus grave encore, ils n'offraient sur la côte Est qu'une sécurité très relative. Partout les navires étaient tenus de faire de longs stationnements en raison du manque d'outillage. Comme ils ne pouvaient accoster, il fallait, pour embarquer ou débarquer les marchandises, recourir à des chalands. L'absence presque totale de magasins et de grues mécaniques multipliait les manipulations et créait des risques de perte ou de détérioration considérables. Aussi le prix de revient des produits malgaches supportait-il le poids de frais généraux très élevés qui gênaient leur exportation.

Les ports de Madagascar peuvent se diviser en deux catégories : les ports en eau profonde, et les ports de batelage. A la suite de travaux entrepris depuis la guerre la colonie possède, ou va posséder, trois grands ports : Tamatave sur la côte Est, Majunga sur la côte Ouest, et Diégo-Suarez au Nord, et quatre ports de batelage bien outillés : Tuléar, Manakara, Fort-Dauphin et Morondava.

Le projet Olivier de 1925 prévoyait uniquement l'amélioration des ports de Tamatave, Majunga et de Manakara. En 1928 on décida d'aménager aussi les ports de Diégo-Suarez et de Tuléar et d'entreprendre quelques travaux indispensables aux Comores, d'où une augmentation des crédits précédemment alloués. Au lieu des 20.000.000 prévus en 1925 et même des 70.000.000 du projet Sarraut,

on décida de consacrer 180.000.000 à l'organisation maritime de la colonie, affectés comme suit :

Tamatave	110.000.000
Majunga	27.000.000
Manakara	21.000.000
Tuléar	10.000.000
Diego-Suarez	10.000.000
Divers	2.000.000

L'emprunt de 1931 a permis encore d'augmenter ces crédits. La rubrique « ports et rivières » dans la loi de 1931 comportait un crédit de 212.000.000. Celui-ci a été porté à 255.000.000 par le décret du 2 décembre 1932 mais ramené à 234.000.000 par celui du 8 mars 1936. Au 31 décembre 1936 plus de 180 millions de travaux étaient en cours.

Le principal effort a porté sur l'organisation du port de Tamatave, premier port de la côte Est qu'un cyclone avait totalement anéanti en 1927. Terminus de la ligne Tananarive côte Est, c'est le port de la capitale.

La construction d'un mur de protection sur les récifs Hastie donne maintenant toute sécurité aux navires. Deux môles terminés fin 1934 permettent aux grands courriers d'accoster. On a construit plusieurs centaines de mètres de quais avec des terre-pleins munis de l'outillage le plus perfectionné : grues électriques, voies ferrées, hangars. Le commerce et l'industrie tirent des avantages considérables de ces nouveaux aménagements ; les frais de batelage et de manutention, les tarifs d'assurance ont baissé d'au-moins 15 %.

Le port de Majunga, qui dessert une riche hinterland est déjà très amélioré. La construction d'une vaste digue qui avance assez loin en mer évite maintenant aux bateaux de mouiller en pleine rade.

A Diégo-Suarez, les grands navires peuvent également venir à quai.

Manakara, qu'on a préféré à Mananjary comme terminus du chemin de fer du Betsiléo, constitue dès maintenant un très bon port de batelage dont le tonnage va croître rapidement ; on a déjà établi une digue, des quais et des magasins.

V. — Fleuves et canaux

Les rivières de Madagascar sont nombreuses, mais n'offrent que très peu de ressources au point de vue de la navigation.

Les cours d'eau du versant Est sont courts et torrentiels ; ceux du versant Ouest, plus longs mais coupés de seuils rocheux avec des embouchures envasées. Les seules voies en partie navigables sont la Betsiboka entre Majunga et Maevatana (et Maravoay pour les embarcations à faible tirant d'eau), son affluent l'Ikopa, le Tsiribihina, et l'Onilahy. Ces rivières sont surtout utilisées pour suppléer à l'insuffisance des routes et des chemins de fer.

L'effort du service des travaux publics s'est tourné depuis notre arrivée à Madagascar surtout sur l'aménagement des canaux.

Le long de la côte Est où la navigation est particulièrement dangereuse entre Foulpointe et Farafangana, il existe un chapelet de lagunes plus ou moins profondes séparées par des bandes sablonneuses appelées « Pangalanes ». Il n'y avait qu'à percer ces isthmes, à approfondir ces étangs naturels pour obtenir un superbe canal parallèle au littoral.

Plus de 500 kilomètres étaient déjà aménagés lorsque furent établis les premiers programmes d'équipement économique. Dans l'emprunt de 1931 un crédit de 21 millions a été prévu pour continuer la tâche commencée. Relié par voie ferrée à Maningory au Nord et à Vagaindrano au Sud, ce canal permettra d'évacuer les produits de la côte Est sur Tamatave, soit sur Manakara. Il facilitera alors la mise en culture de territoires jusqu'ici abandonnés par les colons en raison de leur accès difficile. Dotée d'un matériel moderne et suffisant de remorqueurs et de péniches, cette voie d'eau permettra d'éviter sur plusieurs centaines de kilomètres un cabotage dangereux.

CHAPITRE IV

LA MAIN-D'ŒUVRE

I. — Les données du problème

Le principal obstacle à la mise en valeur de Madagascar est, sans nul doute, l'insuffisance de main-d'œuvre. Le besoin de travailleurs se fait plus pressant au fur et à mesure que la colonisation développe ses entreprises et que les pouvoirs publics entreprennent la réalisation de programmes importants de travaux publics d'intérêt économique ou social.

La population indigène est peu nombreuse ; sa densité ne dépasse pas, à l'heure actuelle, six habitants au kilomètre carré, bien qu'elle se soit accrue de plus d'un tiers depuis la conquête. Cet inconvénient s'aggrave encore par une répartition très inégale et très imparfaite des individus sur la surface de l'île. Les régions côtières, les plus fertiles, manquent de bras pour être exploitées, alors que certaines parties peu productives des hauts plateaux regorgent de monde. D'autre part, le rendement de la main-d'œuvre n'est généralement pas très élevé. La condition physique des indigènes est assez déficiente ; la sous-alimentation, l'alcoolisme, affaiblissent trop souvent le Malgache et en font une proie facile pour toutes les maladies épidémiques et contagieuses.

Mais les indigènes manifestent aussi, soit par indolence atavique, soit par absence de besoins, une certaine répugnance à travailler. D'un caractère indépendant, d'ailleurs, ils acceptent difficilement de travailler pour le compte d'un autre.

La question de la main-d'œuvre s'est posée pour l'administration française dans les premiers jours de notre établissement à Madagascar. La loi du 6 août 1896 qui faisait de la grande Ile une colonie française abolit l'esclavage. Sans contester la portée hautement humanitaire de cette mesure, il convient de remarquer qu'elle dispersa la

seule main-d'œuvre existante. Affranchis, les anciens esclaves se crurent dispensés de travailler à tout jamais, tandis que leurs maîtres se refusèrent à en faire davantage qu'auparavant. Et cela au moment même où il aurait fallu au gouvernement local et aux colons qui venaient s'installer, le concours actif de la population indigène pour la mise en valeur de la colonie. Une politique de la main-d'œuvre est donc indispensable. Celle-ci devra avoir portée à la fois économique et sociale et permettre au gouvernement local de trouver des travailleurs nécessaires pour l'entreprise des travaux d'intérêt général, et de fournir aux colons un personnel suffisant pour faire marcher leurs entreprises. Mais les efforts de l'administration doivent avoir aussi pour objet d'améliorer le niveau de vie de l'indigène. Ainsi que le fait remarquer M. Olivier dans son livre « Six ans de politique sociale à Madagascar » : « Pour que l'indigène travaille, il faut qu'il ait des besoins, mais pour qu'il ait des besoins, il faut qu'il travaille. » Pour obtenir des résultats, les autorités malgaches ont pris une série de mesures destinées à accroître chez la population le goût du travail, à assurer le recrutement d'une main-d'œuvre suffisante aussi bien pour les travaux publics que pour les entreprises privées.

On s'est efforcé, comme nous le verrons, d'améliorer la santé publique et de propager l'hygiène ; ce qui était un premier moyen pour augmenter le nombre des travailleurs, et accroître leur rendement en améliorant leur santé physique.

Des mesures purement administratives ont été également prises pour maintenir ou élever le chiffre de la population soit en empêchant les Malgaches d'aller travailler en dehors de leur pays, soit pour faire venir une main-d'œuvre étrangère. Pour sortir de l'Ile, les indigènes doivent demander une autorisation et leur recrutement doit être contrôlé par les autorités. Quant à l'émigration de travailleurs étrangers, l'hostilité des gouvernements étrangers (Afrique du Sud, Indes, Java) la rend à peu près impossible.

Il faut donc s'en tenir aux seules ressources locales. Le gouvernement général de Madagascar ne pouvait décréter le travail obligatoire, surtout lorsqu'il s'agissait de venir en aide aux intérêts privés. Les autorités françaises ont employé la persuasion et les administrateurs ont été chargés de faire une propagande intense pour amener les indigènes à travailler. Mais pour secouer l'apathie de beaucoup d'entre eux, il n'aurait servi à rien de vanter les avantages que le

travail procure. Aussi l'administration s'est-elle efforcée d'obliger les Malgaches à participer à l'exploitation de la colonie par des moyens indirects tels que l'impôt, en qui Galliéni voyait « le stimulant indispensable de l'activité indigène », la répression du vagabondage déjà organisée par Andrianampoïnimerina, l'observation assortie de sanctions des règlements d'hygiène et de la réglementation des logements, la collaboration des collectivités aux travaux d'intérêt général. Pour procurer à l'administration la main-d'œuvre nécessaire, le Général Galliéni rétablit sous une forme atténuée l'ancienne corvée, que le gouvernement malgache exigeait de la population de la grande Ile, mais avec possibilité de rachat (la prestation tendit ainsi à devenir progressivement un impôt incorporé à la taxe permanente). Elle n'existe plus aujourd'hui, que pour les travaux de fokonolona et s'applique principalement aux travaux d'établissement et d'entretien des routes, d'hydraulique agricole.

Pour procurer des travailleurs aux entreprises particulières, il n'était pas possible, nous l'avons dit, au gouvernement local d'agir par voie de contrainte. De nombreuses circulaires ont défini le rôle très délicat des autorités à ce sujet. L'éducation professionnelle des indigènes a été très poussée pour fournir une main-d'œuvre qualifiée pour l'agriculture ou même l'industrie.

Nous allons voir comment s'est posé le problème dans ces dernières années et les solutions à chercher du problème, tant en ce qui concerne la main-d'œuvre publique que la main-d'œuvre partielle.

Pour connaître l'état d'esprit des délégations sur ce sujet, auquel elles ne pouvaient rester indifférentes, on peut s'en rapporter au passage suivant d'un rapport présenté par un des membres de la section française à la session de 1930 (1), M. Guinaudeau.

« Votre commission a estimé que du fait de la propagande en quelque sorte officielle pour une intensification de toutes les productions coloniales, il en résulterait pour l'administration métropolitaine et locale, une sorte d'engagement moral de fournir à la colonisation des possibilités de continuer l'exploitation des affaires ainsi créées ou développées, car un certain nombre seraient obligés de fermer ou de disparaître, si l'administration ne vient pas à leur aide pour résoudre cette question de main-d'œuvre. Au nom de votre commission, je viens vous demander d'insister auprès de l'administration pour que

(1) Compte rendu de la session de 1930 des Délégations Economiques et Financières.

cette aide continue à être apportée dans toute la mesure du possible, et que particulièrement soient étudiés le plus tôt possible les moyens de mettre une main-d'œuvre volante, saisonnière, à la disposition des entreprises agricoles ou industrielles pour lesquelles, à certaines époques, la possibilité ou non de recrutement est une question de vie ou de mort ; les colons ont beaucoup de difficultés à vaincre pour recruter le personnel indigène nécessaire à leurs entreprises, et se retourneront finalement vers l'administration pour être aidés. Si celle-ci a le devoir de les assister, elle a le devoir également de protéger l'indigène, d'empêcher son exploitation. Là, comme pour le régime foncier, les intérêts des colonisateurs et des colonies risquent de s'opposer, si les autorités locales n'ont pas une juste conscience de leur rôle. »

Ces préoccupations à peu près identiques guidèrent la politique que le Gouverneur Général Olivier entreprit dans les débuts de son gouvernement. Elle tendit, d'une part à faciliter aux colons l'engagement d'auxiliaires indigènes tout en donnant à ceux-ci des garanties indispensables, d'autre part à assurer le recrutement de la main-d'œuvre nécessaire aux grands travaux qu'ils envisageaient.

II. — Régime du travail

Dès leur première session en 1924, les délégations économiques et financières eurent à examiner un projet de réglementation du travail indigène. Les deux sections l'approuvèrent et le département des colonies l'accepta : c'est le décret du 22 septembre 1925. Ce texte codifiait, complétait ou modifiait les dispositions antérieures. Le nouveau régime du travail tend à accorder des avantages substantiels aux indigènes, qui acceptent de travailler et des facilités aux entreprises européennes pour recruter leur main-d'œuvre.

L'engagement des travailleurs indigènes doit se faire sous le contrôle de l'administration. Le contrat de louage qui lie l'entrepreneur et le travailleur doit être visé et enregistré par les autorités locales. Les conditions générales auxquelles sont tenus engageurs et engagés ont été fixées également par le décret (âge minimum, durée de la journée de travail, minimum de salaire, paiement en espèces, nourriture, logement, soins médicaux, rapatriement). Les violations du contrat de travail sont considérées comme des délits, et sanctionnées de pénalités par les tribunaux. Enfin, pour assurer la stabilité de la main-

d'œuvre, assurer aux parties toute la sécurité désirable pour l'exécution de leurs engagements réciproques et régler les différends qui pourraient surgir, le décret du 22 septembre 1927 a créé un office central du travail, des offices régionaux, une inspection du travail et des conseils d'arbitrage.

III. — Le S. M. O. T. I. G.

Le recours pur et simple à la main-d'œuvre salariée n'aurait pas permis de réaliser le programme de grands travaux d'intérêt économique et social décidé en 1925, l'administration institua alors le S. M. O. T. I. G. (Service de la Main-d'Œuvre des Travaux d'Intérêt général).

Les besoins de la défense de la colonie ne justifiaient pas l'incorporation de tous les indigènes qui, légalement, devraient faire leur service militaire. Comme on ne pouvait les employer à ne rien faire, ce qui aurait coûté cher au budget, on n'incorporait qu'une partie du contingent, l'autre était dispensée du service actif. Le Gouverneur Général Olivier eût l'idée d'utiliser cette partie des hommes pour l'employer à des travaux d'entreprises d'intérêt général. Consultées en 1925, les délégations économiques et financières donnèrent un avis favorable : la section française à l'unanimité moins quatre abstentions, la section indigène, à l'unanimité. Les représentants des différentes tribus y virent un régime susceptible d'apporter l'égalité dans les obligations qui pèsent sur la jeunesse et de permettre la réalisation de travaux d'intérêt général, dont ils saisirent toute l'importance.

Le système fut établi par un décret du 3 juin 1926, qui régla le service de la main-d'œuvre d'intérêt général et l'emploi des pionniers. Le Smotig est organisé d'une façon militaire.

Pendant les trois années où ils auraient dû faire leur service militaire, les hommes de la seconde portion du contingent peuvent être convoqués jusqu'à concurrence du nombre fixé par le Gouverneur Général. Les recrues sont concentrées dans des camps en compagnies divisées en sections, puis réparties en groupes dans les chantiers. Le personnel d'encadrement est formé d'anciens militaires. L'entretien des pionniers, qui incombait au budget des grands travaux incombe maintenant au budget des travaux sur fonds d'emprunt. Au point de vue des primes de l'habillement, du logement, de l'alimentation,

des soins médicaux, des conditions de travail et des peines disciplinaires, les pionniers sont assimilés aux militaires indigènes. L'organisation sanitaire des camps est surveillée par un médecin qui dirige l'hôpital.

Les pionniers font un stage de deux mois dans les camps, où on leur inculque les rudiments de la discipline et on leur donne une instruction militaire élémentaire. Ils sont occupés alors uniquement à des travaux d'aménagement.

Lorsqu'ils sont envoyés sur les chantiers, on a soin de les grouper d'après leurs origines. On les autorise à avoir auprès d'eux leur famille. Le sport et les distractions les plus modernes (comme le cinéma) occupent leurs loisirs.

Le Smotig a donné de très bons résultats ; sans lui, on ne serait pas arrivé à réaliser les travaux publics indispensables.

Il a pu, comme le prévoyait l'exposé des motifs du décret de 1926 « rapprocher de la vie civilisée des hommes, dont beaucoup trop encore végètent misérablement au fond de leurs forêts ou sur leurs savanes, et d'associer les populations à l'exécution de travaux auxquels elles sont au premier chef intéressées. »

Le Smotig n'a pas nui aux entreprises privées, contrairement à ce qu'on a soutenu. Les plus gros effectifs, 10.000 hommes ne représentent que 8 % de l'effectif des hommes recensés ; il a l'avantage au contraire de dégrossir une partie de la population indigène, de lui donner une première éducation professionnelle et, peut-être aussi, en habituant le pionnier à une bonne nourriture, à un bon logement, à des distractions, de lui inspirer si ce n'est le goût, du moins le désir de travailler.

La conférence internationale du travail en 1930 avait voté une convention sur l'emploi de la main-d'œuvre obligatoire aux colonies. Le décret du 21 août 1930 en a fixé les modalités d'application pour les colonies françaises. Le gouvernement français s'engage à supprimer progressivement le travail obligatoire, mais provisoirement il le maintient pour l'exécution des travaux publics. Le Smotig n'était donc pas condamné.

De 1927 à 1930, plus de 20.000 travailleurs provenant de la deuxième partie du contingent furent appelés sur les chantiers des travaux d'intérêt général. Un certain nombre d'entre eux après avoir goûté les avantages de la vie des camps et apprécié, en particulier, les conditions de logement, de nourriture et d'hygiène, sollicitèrent l'autorisa-

tion d'y rester en ne touchant que la solde des pionniers. Ce rengagement des pionniers du Smotig n'ayant pas été prévu, l'administration eut l'idée d'ajouter des sections de travailleurs qui seraient aussi employés aux travaux publics, mais dont le recrutement serait libre. Cette organisation fit l'objet d'un projet d'arrêté, qui fut soumis aux délégations financières à la session de 1930, et signé par le Gouverneur Général Cayla. Ce texte prévoyait des engagements avec primes, un salaire de trois francs pour huit heures de travail, une prime de dépaysement pour les pionniers travaillant sur les chantiers éloignés de leur pays d'origine, une ration journalière délivrée en nature, le logement, l'assistance médicale et la dispense d'impôt.

Enfin, le Gouverneur Cayla, dans le désir d'améliorer le sort des ouvriers en leur permettant de trouver du travail sans être obligé de contracter des engagements a, par un arrêté du 23 mai 1932, confié au service de la main-d'œuvre des travaux d'intérêt général, le soin d'administrer les travailleurs libres journaliers utilisés sur les chantiers de travaux publics. Ils bénéficient des mêmes avantages que les travailleurs contractuels (salaires, logement, nourriture, assistance médicale), mais s'ils sont sous les ordres du même cadre que les pionniers, ils ne sont pas soumis aux mêmes obligations.

D'autres modifications ont permis de distinguer entre manœuvres et spécialistes en leur attribuant des salaires plus équitables.

Les délégations économiques et financières ont eu l'occasion de s'élever à plusieurs reprises depuis 1931 sur le prix de revient trop élevé de la journée du travail du pionnier au Smotig, qui dépassait souvent du double le taux de remboursement effectué par les entrepreneurs, et qu'explique l'organisation trop onéreuse de ce service.

D'ailleurs, le Smotig est appelé à disparaître lorsque le programme des travaux publics sera terminé, ce qui ne saurait tarder. En tout cas, s'il a coûté cher, il a permis de réaliser une œuvre utile à tous et il a eu une grande portée éducatrice.

CHAPITRE V

L'ORGANISATION ET L'AIDE A LA PRODUCTION

L'intervention de l'administration dans le domaine économique soulève aux colonies les mêmes controverses que dans la métropole. Lorsque les affaires marchent, les colons sont toujours prêts à critiquer l'ingérence administrative et à s'élever contre les complications qu'elle amène. Au contraire, en période de crise, ils sont les premiers à réclamer l'aide et l'assistance du gouvernement local ou métropolitain, et à protester contre son inertie, son avarisme. D'une façon générale, on admet tout de même que l'économie dirigée se justifie mieux aux colonies que dans la métropole. Mais ces controverses sont en dehors de notre sujet, il nous importe ici de savoir pourquoi et comment l'administration malgache est intervenue dans l'organisation de la production locale, et quels ont été les résultats en cette matière d'une collaboration entre les autorités et les représentants de la population.

La prédominance des intérêts des producteurs aux délégations, le caractère même de sa compétence, prédisposent l'assemblée à jouer un rôle important dans la politique suivie par le gouvernement local. Celui-ci est intervenu tout particulièrement en matière agricole (réorganisation des services d'agriculture et d'élevage, régime foncier, création des conseils agricoles, crédit agricole) ou forestière (code forestier) dans l'organisation de l'exportation (standardisation) dans la législation commerciale (réorganisation des chambres de commerce).

I. — L'Agriculture

La colonisation française, par ses seules ressources, est parvenue à des réalisations dignes d'admiration. Elle a créé des entreprises parfaitement outillées qui, au moins, en période normale, peuvent se suffire à elles-mêmes et donner un profit rémunérateur. Pour arriver à ce résultat, il faut des capitaux et des moyens techniques. Mais, comme l'indiquait justement M. Olivier aux délégations en 1927, ce

qui peut être ainsi fait par la grosse colonisation n'est pas à la portée des moyens et des petits exploitants européens. Ces derniers ont besoin de l'appui et d'organismes scientifiques ou techniques (postes de météorologie, laboratoires d'expériences, stations d'essai) et des conseils de services spécialisés (services de l'agriculture, de l'élevage).

Enfin, à Madagascar « la part la plus importante de la production est fournie par des cultivateurs indigènes arriérés, la métropole failirait à son devoir si elle pratiquait une politique de laisser faire ». L'organisation de la production indigène est en effet une nécessité au point de vue économique comme au point de vue social. L'utilisation du sol par les autochtones est défectueuse. Les Malgaches travaillent peu, et surtout ils travaillent mal. Ils sont dépourvus des instruments les plus indispensables et manquent généralement de discernement dans le choix de leurs cultures, faisant pousser des produits riches sur des terrains pauvres et inversement.

C'est en plein accord avec l'assemblée locale dont ils utilisèrent à plusieurs reprises les suggestions, que les Gouverneurs Olivier et Cayla ont entrepris et poursuivi cette double tâche, d'associer l'administration aux efforts des colons et d'éduquer l'indigène pour en faire un véritable paysan.

Le service de l'agriculture a été réorganisé dans ce but en 1928. Il comprend un service central, sept stations d'essai, des pépinières provinciales, des circonscriptions de vulgarisation agricole, des services spéciaux de recherches ou de défense des cultures, des laboratoires de chimie agricole, de phytopathologie, d'entomologie, des services de lutte antiacridienne, et des établissements d'enseignement agricole.

L'activité du service de l'agriculture qui est assisté par un comité de perfectionnement, a particulièrement porté sur l'organisation des stations d'essai, où sont sélectionnées les plantes à cultiver et étudiées les méthodes de culture.

La propagande agricole, pour conseiller le colon indigène, l'éduquer et l'outiller, a fourni déjà des résultats appréciables auxquels il faut adjoindre ceux obtenus par les différentes écoles d'agriculture.

Pour améliorer et étendre la culture du riz qui est à la base de l'alimentation des indigènes, le Gouverneur Général Cayla a créé notamment un comité d'études.

Le service vétérinaire dont l'action complète celle du service de

l'agriculture a été réorganisé en 1930. Il dispose également de bureaux et laboratoires, d'écoles préparatoires, de fermes zootechniques et de haras. Pour rendre son action plus efficace, la colonie a été divisée en sept régions et en vingt et une circonscriptions vétérinaires. Son rôle est de première importance à Madagascar où les épizooties sont nombreuses et meurtrières.

Le bœuf est le produit essentiel de l'élevage malgache. Bien que vénéré à l'égal d'un dieu par les indigènes, pour qui il est la richesse par excellence, il est mal soigné justement parce qu'on ne se préoccupe pas assez de sa valeur marchande. Les efforts faits par l'administration française depuis de nombreuses années, ont permis de revaloriser le cheptel malgache qui fournit aujourd'hui quelques-uns des principaux articles d'exportation (viandes frigorifiées et peaux).

A la session de 1932, les délégations exprimèrent le vœu que la colonisation et les indigènes soient consultés pour l'orientation à donner à la production malgache. En ce qui concerne l'agriculture, la section française avait souhaité la création d'organismes destinés à servir de trait d'union entre les colons et les divers services techniques.

Conformément au désir exprimé par les délégués, un arrêté du 17 juillet 1933 a institué dans chaque région de la colonie un conseil agricole, et pour coordonner l'action de ces organismes, un conseil agricole central à Tananarive.

Chaque année les conseils agricoles régionaux examinent les propositions soumises par l'inspecteur des circonscriptions agricoles et du directeur de station d'essai et établissent le programme de la campagne suivante.

Le conseil central formé par des délégués des conseils régionaux, arrête définitivement les projets étudiés dans les conseils régionaux et les transmet au Gouverneur Général qui peut ainsi orienter son action suivant les besoins de l'agriculture.

II. — Le régime foncier

Au temps de la monarchie Hova, le souverain était le maître absolu de la terre, le seul propriétaire et ses sujets n'étaient que de simples occupants. Toutefois, les fokonolona avaient obtenu des droits d'usage très étendus sur certaines terres, qu'ils pouvaient répartir entre leurs membres. Lors de notre établissement dans l'Ile, les habitants qui possédaient des terrains, des champs ou des rizières pouvaient même en disposer comme ils l'entendaient.

Un des premiers soins de l'administration française, avant même que Madagascar ne soit devenue colonie française, fut de donner un statut à la terre malgache. Ce fut l'objet de la loi malgache du 6 mars 1894 (complétée par les décrets du 4 février 1911 et du 6 mars 1916) qui fut préparée par des fonctionnaires français. Le régime qu'elle instituait était basé sur l'immatriculation des droits fonciers, et il s'inspirait de la législation australienne et tunisienne. Les droits immobiliers des habitants après une procédure de publicité sont inscrits sur un livre foncier, qui permet de constater la propriété de chaque parcelle de terrain ou de tout droit réel, par un acte authentique.

Le texte de la loi consacrait le droit éminent de l'état de la terre « le sol du royaume appartient à l'Etat ». Mais les particuliers pouvaient continuer à jouir des terrains sur lesquels ils vivaient, et même en devenir légalement propriétaires en faisant constater officiellement leurs droits par le conservateur de la propriété foncière, et établir un plan de leur domaine par le service topographique.

La propriété immatriculée est alors inviolable. Les propriétaires ne peuvent être dépossédés que pour des raisons d'utilité publique légalement constatées et moyennant une juste indemnité.

Ce système, simple en principe, soulevait de grosses difficultés politiques dans son application. La propriété indigène n'avait jamais été fixée et elle était inconsistante. Comme l'immatriculation était facultative, dans beaucoup de cas, une sorte d'hypothèque occulte pesait sur une grande partie des terres domaniales et gênait tout plan rationnel de colonisation. D'autre part, la réglementation instituée pour attribuer des concessions aux colons (décret du 16 juillet 1897, du 5 juillet 1898, du 20 septembre 1902, du 3 juillet 1906) avait besoin d'être simplifiée.

La question du régime des terres est une de celles qui préoccupent

le plus les colons et les indigènes dont les intérêts risquent souvent du reste de s'opposer. Il est dès lors normal que les délégations économiques et financières aient été amenées à intervenir pour demander des améliorations ou collaborer aux réformes préparées par l'administration.

C'est ainsi que l'assemblée fut consultée sur le projet de décret refondant la législation domaniale qui, trop vieille, ne correspondait plus aux besoins de la colonisation et des indigènes. La réforme tendait en même temps à mettre un peu d'ordre dans les règles d'attribution des terres du domaine (locations, concessions, ventes et échanges).

Le code domanial (décret du 28 septembre 1926) donnait d'autre part aux colons européens et aux indigènes des facilités et des garanties nouvelles en leur apportant dans la mesure de leurs moyens d'action respectifs des facilités et des garanties nouvelles, en leur assurant la possibilité de concourir sans se heurter à la mise en valeur de la colonie.

Trois arrêtés en date du 12 août 1927 complétèrent la réglementation édictée par le décret du 28 septembre 1926. L'un fixa la gestion du domaine privé non forestier et minier, l'autre les droits d'usage des indigènes, et le troisième les conditions d'attribution des terres par baux, concessions ou ventes.

Il restait encore à donner une constitution à la propriété indigène. Il fallait mettre sur pied une procédure plus simple et plus rapide que l'immatriculation et ayant un caractère obligatoire et non plus facultatif comme auparavant. Mettant à profit les expériences tentées dans d'autres colonies et en particulier en Afrique du Nord et en Indochine, on organisa le cadastre indigène. Ce fut l'œuvre du décret du 25 août 1929 et de l'arrêté du 12 mars 1930 sur les projets desquels les délégations émirent un avis favorable. Désormais, les droits respectifs de l'Etat et des indigènes étaient nettement délimités, la propriété indigène stabilisée. Sa constatation pouvait se faire rapidement par l'intermédiaire de brigades topographiques et d'un tribunal terrier. Le décret du 25 août 1929 pour protéger les indigènes contre eux-mêmes, décidait de rendre inaliénables et insaisissables leurs biens fonciers pendant trente ans.

III. — Le crédit agricole

Le crédit agricole n'a été organisé que tout récemment à Madagascar. Il importait cependant, autant que dans les autres colonies, de mettre des moyens financiers à la disposition de la petite ou de la moyenne colonisation et des cultivateurs indigènes.

Dès la fin de la guerre, le Gouvernement local en collaboration avec les habitants, s'efforça de mettre au point un organisme répondant aux besoins de l'agriculteur qui pourrait lui consentir des crédits dans des conditions satisfaisantes. A la conférence de 1929 et au congrès de 1920 la question du crédit agricole avait déjà été étudiée, mais on n'était arrivé à rien de positif. Aussi en 1926 et en 1927 un délégué, M. Choix, reprit la question et fit voter des vœux par les délégations, invitant l'administration à faire diligence pour étudier le problème.

Un projet rédigé d'après les conclusions d'un rapport de M. Peyssonnerie, Inspecteur Général adjoint du crédit agricole, venu spécialement à Madagascar, fut présenté à la session suivante. Il s'inspirait de la loi métropolitaine du 5 août 1920 et des institutions déjà existantes dans nos vieilles colonies. Adopté par les délégations, il fut l'objet d'un décret du 18 avril 1930 et fut mis en application en 1932.

L'organisation a un caractère mutualiste. Les prêts sont accordés par les agriculteurs eux-mêmes, groupés en associations françaises, indigènes ou mixtes, et qui se réunissent pour former des caisses agricoles locales subordonnées à des caisses régionales et à une caisse centrale à Tananarive.

Les prêts octroyés sont des avances pour fonds de roulement, des prêts de campagne dont le taux est peu élevé et dont la date de remboursement concorde avec la vente de la récolte ou encore des avances à moyen terme pour des améliorations foncières et dont le remboursement peut être échelonné sur une longue période.

En 1935 il existait 43 caisses en relations avec 21 associations européennes et 292 associations indigènes. Les prêts accordés chaque année s'élevèrent à trois millions environ. Le taux des prêts à long terme en 1934 n'était pas supérieur à 3 %.

La situation tragique des entreprises agricoles, du fait de la crise, amena le Gouverneur Général Cayla et son administration à envisager des mesures d'assistance financière toutes spéciales. Les colons,

comme les industriels et les agriculteurs, avaient consacré les bénéfices de la période de prospérité à étendre ou à outiller leurs exploitations. Se trouvant sans réserves, ils furent du jour au lendemain au bord de la ruine. Pour sauver les entreprises menacées, l'autorité locale s'entendit avec les banques installées à Madagascar. Une convention fut signée le 4 mai 1931 entre le Gouverneur Général et la banque de Madagascar, le Comptoir National d'Escompte, le Crédit Foncier, d'après laquelle ces organismes s'engagèrent à mettre à la disposition des entreprises agricoles des crédits à un taux modéré, sur garanties hypothécaires après avis d'une commission centrale siégeant à Tananarive.

La colonie, de son côté, garantissait aux banques le remboursement de ces prêts en cas de défaillance des bénéficiaires.

Un décret du 2 septembre 1934 répondant aux vœux émis à maintes reprises par les assemblées locales a institué une caisse de prévoyance agricole pour soutenir par des secours et des prêts les exploitations frappées par des calamités agricoles.

Au cours de la session de 1931, les délégations économiques et financières discutèrent un projet de décret sur les warrants agricoles sur lequel elles donnèrent un avis favorable après y avoir apporté quelques modifications.

IV. — Régime forestier

Jadis les forêts couvraient les versants orientaux et occidentaux du plateau malgache. Malheureusement, cette richesse a été terriblement diminuée par l'action combinée des feux de brousse et d'une exploitation imprévoyante. Néanmoins, il reste encore près de huit millions d'hectares de forêts et les massifs de l'Angavo et de l'Ouest ne sont encore que partiellement prospectés. Il n'y a donc pas lieu de s'étonner que le commerce des bois n'ait qu'une place très modeste dans le commerce extérieur de l'île.

Les exportations (bois d'œuvre, bois d'ébénisterie, bois odoriférants) ne dépassaient pas en 1934, 600.000 francs en valeur ; mais il faut reconnaître que la consommation locale est très importante (jusqu'à ces dernières années les chemins de fer ne marchaient qu'au bois).

Les produits accessoires de la forêt malgache, le raphia, les écorces de palétuviers à tanin, le sisal, le paka, la cire, ont une place

autrement importante puisque la valeur des produits exportés varie entre 20 ou 50 millions, selon les années.

L'administration, dès l'annexion, se soucia de sauvegarder la forêt malgache. Depuis 1897, une série de textes ont réglementé l'exploitation forestière. Les colons, tout en reconnaissant la nécessité de protéger les peuplements, estimaient que la législation en vigueur ne tenait pas suffisamment compte des intérêts des exploitants.

En 1923, les délégations provisoires repoussèrent pour cette raison à l'unanimité un projet de décret, et émirent le vœu que le nouveau texte que préparait l'administration fût discuté au préalable par une commission où serait représentée la colonisation. Les délégations économiques et financières dans leur première session en 1924 approuvèrent après y avoir apporté quelques changements un nouveau projet de décret. Les dispositions de cette réglementation répondirent à ces vœux, notamment en ce qui touchait les permis d'exploiter et l'octroi de concession, aux exploitants.

Malheureusement, le ministère des Colonies, dans la rédaction définitive du décret forestier, du 25 janvier 1930, qui définit et caractérise les bois et produits forestiers, en réglemente l'exploitation, détermine les droits, fixe les infractions et établit les pénalités qui les sanctionnent, ne tint guère compte des desiderata de la colonisation. Aussi, à la session de 1930, ayant à se prononcer sur le projet d'arrêté réglant l'application du décret, les délégués insistèrent pour que fussent insérées dans ce texte les dispositions qu'ils avaient antérieurement approuvées, l'accord s'étant fait entre l'administration et l'assemblée. Finalement, le décret put être promulgué et l'arrêté qui le complète fut signé le 17 novembre par le Gouverneur Général.

Le raphia, la seule production peut-être pour laquelle Madagascar puisse exercer un monopole, se trouvait aussi sérieusement menacée par une exploitation imprévoyante. La réglementation de sa production fut assez délicate à mettre au point car il fallait concilier les exigences de la conservation des peuplements avec les légitimes intérêts du commerce. Un projet de réglementation fut longuement discuté au cours des sessions de 1931 et 1933. Les points de vue des colons et celui de l'administration ayant fini par se rapprocher, l'assemblée le ratifia.

Les délégations économiques et financières collaborèrent également avec l'administration pour mettre sur pied une réglementation de la production du santal qui fut promulguée en 1932.

V. — La standardisation

Les produits malgaches ont eu longtemps une assez mauvaise cote, en raison des conditions défectueuses dans lesquelles ils se présentaient sur les marchés français et étrangers. Aussi ne pouvait-on raisonnablement songer à augmenter la production locale sans se préoccuper d'en assurer l'écoulement. A maintes reprises depuis la guerre, le Gouvernement Général de Madagascar s'était efforcé d'obtenir des colons et des indigènes, une amélioration des méthodes de préparation, de classement, de présentation de leurs marchandises. Mais il apparut bientôt que les agriculteurs, industriels et commerçants français et indigènes ne parviendraient pas à s'imposer la discipline nécessaire pour obtenir des résultats intéressants. Le Gouverneur Général Olivier s'inspirant de ce qui avait été fait en Amérique, s'employa à organiser sous le contrôle officiel de l'administration un régime tendant à garantir la bonne qualité des produits d'exportation, un classement rigoureux des marchandises par types nettement divisés, aux caractéristiques invariables, et une présentation impeccable. Cette mesure devait encore contribuer à atténuer les effets de la crise économique qui commençait à se faire sentir. La réforme envisagée avait pour but de comprimer les charges accessoires (frais de courtage et de commission, frais d'intermédiaire) qui grèvent le prix de revient des produits et contribuent à leur mévente. En spécifiant les produits de cru, on pourrait arriver à des transactions directes entre exportateurs d'une part, industriels et grossistes, d'autre part. Petit à petit, le commerce d'exportation de Madagascar arriverait même à se créer une clientèle permanente, habituée à ses produits et ne les abandonnant pas à la première fluctuation de prix.

Les délégations économiques et financières furent saisies en 1927 de l'avant-projet instituant la standardisation. Le problème étant très complexe, elles désignèrent une commission pour en poursuivre l'étude. Les conclusions furent examinées à la session suivante, et après une discussion très poussée, le projet de standardisation fut l'objet d'un avis favorable. La réforme fut consacrée par le décret du 13 juin 1929 qui ne fut promulgué que le 6 novembre 1930, car le gouvernement local avait tenu à régler auparavant les détails d'organisation du système qui furent publiés dans un arrêté du même jour.

D'après ces textes, aucun produit ne peut être mis en circulation ou en vente dans la colonie sous une des dénominations prévues dans des

tableaux qui leur sont annexés, s'il ne réunit pas les caractéristiques correspondant à la dénomination.

Pour assurer l'application de la standardisation, on créa des offices de standardisation dont la gestion fut confiée aux chambres de commerce sous le contrôle de l'administration. Un office central installé à Tananarive coordonne leur action. Un personnel d'experts assermentés assure la vérification des produits. Les dépenses incombent aux chambres de commerce, qui reçoivent en compensation une taxe de vérification. Les opérations de vérification qui sont faites dans les ports donnent lieu à la délivrance de certificats de conformité, ou à des interdictions de sortie. Les infractions à la réglementation en vigueur sont sanctionnées par des amendes.

L'arrêté du 6 novembre 1930 a donné une liste de produits susceptibles d'être standardisés en indiquant leurs types, caractéristiques, définitions et conditions d'emballages obligatoires. Toutefois, il spécifie que pour chacun de ces produits des décisions particulières interviendront pour en fixer l'application.

Un arrêté du 11 février 1931 standardisa les produits suivants : riz, maïs, café, cuirs, peaux, saindoux et pois du Cap.

L'application pour la vanille en a été plus délicate ; les planteurs eurent quelque peu de mal à se mettre d'accord, mais le projet d'arrêté soumis aux délégations en 1932 fut mis en vigueur par un arrêté du 19 novembre 1932. Par contre, pour le raphia, le girofle, le graphite, l'opportunité de la standardisation est encore discutée.

Cette discipline de l'exportation a donné des résultats encourageants. Il est certain qu'elle a permis de remédier à la dévalorisation entraînée par la crise, et qu'elle a fait disparaître le discrédit qui gênait l'écoulement de nombreux produits de la colonie.

VI. — Réorganisation des chambres de commerce

A la session de 1930, consultée au sujet de la promulgation du décret du 10 décembre 1928, réorganisant les chambres de commerce, d'industrie et d'agriculture, l'assemblée émit un vœu où elle constatait que le décret du 10 décembre 1928 réorganisant les chambres de commerce et d'industrie de Madagascar diminuait les attributions de ces assemblées en supprimant notamment la consultation obligatoire des chambres des ports maritimes sur la création d'entrepôts, de magasins généraux, que le décret du 12 juin 1919 comportait des

dispositions plus libérales et que la réorganisation des chambres n'avait été demandée par aucune de ces chambres. En conséquence elle demandait qu'il soit sursis à la promulgation du décret du 10 décembre 1928.

Les délégations examinèrent et discutèrent tout de même le projet d'arrêté qui réglait l'application du décret. D'accord avec l'administration, elles en modifièrent certains articles touchant les conditions d'électorat, la procédure des élections, les moyens de se faire inscrire et les recours contre les élections.

CHAPITRE VI

L'HYGIENE ET LA SANTE PUBLIQUE

A Madagascar, l'excédent du nombre des naissances sur les décès est, depuis la guerre, peu élevé puisqu'il ne dépasse pas le chiffre de 3.000 par an.

Le taux de la natalité, suffisant sur les hauts plateaux, est très bas dans certaines régions côtières de l'Ouest et du Sud-Est. Ceux de la mortalité et de la mortalité infantile sont partout très élevés ; ce dernier atteindrait même 30 % dans la province de Tamatave. Cette situation est déterminée par le mauvais état de santé des parents, la sous-alimentation et le manque d'hygiène.

En effet, malgré cette sélection sévère, la condition physique des adultes est en général très médiocre. Héritairement tarés, trop souvent mal nourris, mal logés, mal vêtus et affaiblis par l'alcoolisme, leur organisme est une proie facile pour les nombreuses maladies contagieuses qui sévissent à Madagascar, tels que la tuberculose, le paludisme, la lèpre, la syphilis ou les grandes épidémies périodiques de peste et de variole.

Dès l'annexion, l'administration française a entrepris la lutte contre les différents fléaux qui déciment la population de la grande Ile. Grâce au général Galliéni, créateur de l'assistance médicale indigène, elle a été l'une des premières colonies où fut scientifiquement organisée la lutte pour la protection de la santé.

Depuis une douzaine d'années les efforts faits par la colonie en cette matière ont redoublé. Il a paru au gouvernement local comme aux habitants que la période de prospérité qui permettait d'équiper la colonie avec un outillage économique moderne, devait également servir à intensifier la lutte pour la protection de la santé publique. Après tout, « en faisant du Malgache » on contribuait encore à hâter la mise en valeur de la grande Ile. Le fait que le budget de l'assistance médicale indigène ait plus que doublé de 1924 à 1932, suffirait

à marquer la volonté de ne pas lésiner en cette matière. Les délégués indigènes ont eux-mêmes réclamé en 1925 l'augmentation de la taxe d'assistance médicale car, à Madagascar, contrairement à ce qui se passe dans beaucoup d'autres colonies, nos sujets ont compris dans l'ensemble la supériorité des méthodes européennes sur les pratiques plus ou moins magiques des sorciers. Dans les différents programmes de travaux publics on a toujours accordé des crédits pour l'assainissement du pays ou à l'assistance médicale, et la loi du 22 février 1931 a prévu un crédit spécial de 35.000.000.

Sans doute en toutes ces matières les délégations ne se sont pas signalées par des initiatives marquantes, mais elles ont veillé à l'exécution des programmes de l'administration.

La lutte entreprise pour combattre et prévenir la maladie comprend d'abord des travaux d'assainissement et d'équipement médical ou hygiénique, la réorganisation de la police et des services sanitaires.

D'importants crédits ont été utilisés pour l'assainissement des centres de peuplement. Pour limiter les atteintes du paludisme, on s'est employé à poursuivre activement le drainage des eaux stagnantes, le faucardement des cours d'eau, la destruction des larves d'anophèles en même temps que l'on interdisait l'établissement de rizières à proximité des centres d'habitation. D'autre part l'adduction d'eaux potables, la construction d'égoûts, la dératisation, la création de services de désinfection permettent maintenant de protéger les populations urbaines contre les maladies épidémiques.

Pour lutter plus directement encore contre la maladie, on s'est employé depuis la guerre à créer et à développer les établissements scientifiques et à instituer des services de médecine et d'hygiène.

L'Institut Pasteur créé en 1900 par Galliéri pour combattre la rage et la variole a été réorganisé en 1927. Sous la direction de l'Institut Pasteur de Paris, il est chargé de faire toutes recherches ou travaux qui lui seront demandés pour la santé publique dans la colonie. Il a entrepris la lutte contre la tuberculose par la vaccination avec le B.C.G. et contre la peste par l'emploi du sérum antipesteux. Grâce aux crédits prévus dans les différents programmes d'outillage économique et social, on a pu agrandir ses locaux et perfectionner l'équipement de ses laboratoires.

Le service antipaludique créé en 1921 a été réorganisé en 1924 et en 1927. Ses moyens d'action ont été accrus et un dispensaire fonc-

tionne maintenant à Tananarive pour traiter les paludéens. Le service a la charge, notamment, d'éduquer la population dans les écoles par des conférences, des tracts et le cinéma, etc...

Un institut prophylactique des maladies vénériennes a été inauguré en 1927 à Tananarive ; son directeur a en plus la haute direction des dispensaires que l'on a installés un peu partout dans la colonie.

Un service central antipesteux a également été créé pour coordonner la lutte contre la peste qui, aussi bien sous la forme pneumonique que bubonique, avait fait de gros ravages dans les premières années qui suivirent la guerre.

Enfin en 1933, le Gouverneur Général Cayla a inauguré un institut d'hygiène social « véritable centre de prospection médicale » à Tananarive qui groupe dorénavant les services antipaludiques, antituberculeux, antilépreux. Cet organisme a la charge d'éduquer la population en matière d'hygiène.

Quant aux formations sanitaires ordinaires, hôpitaux, infirmeries, dispensaires, qu'elles dépendent de l'assistance médicale indigène ou des services sanitaires militaires, municipaux, locaux, leurs moyens d'action ont été renforcés tant en personnel qu'en matériel.

L'assistance médicale indigène a été réorganisée en 1927. Elle est placée sous l'autorité du directeur du service de santé assisté d'un comité composé de fonctionnaires, de médecins et de représentants de la colonie des délégations. Madagascar est désormais divisée en 23 circonscriptions sanitaires ayant à leur tête un médecin.

C'est le service de santé publique réorganisé en 1926, 1927 et 1928, qui a la direction de la police sanitaire. Il doit protéger la santé publique, surveiller l'hygiène, garder la colonie contre les maladies contagieuses et les épidémies.

La réglementation existante donne pouvoir au Gouverneur Général, assisté d'un comité supérieur d'hygiène, d'organiser le fonctionnement du service de la police sanitaire et de prévoir toutes mesures utiles à protéger la santé publique (interdiction de certaines cultures à l'intérieur ou aux environs des centres, inspections sanitaires, mesures d'isolement, vérification des décès, inhumations, etc...).

En dehors du comité supérieur d'hygiène (créé en 1927) qui assiste le Gouverneur Général pour l'établissement et l'application des règlements et mesures générales d'hygiène ou de prophylaxie, des

bureaux et comités municipaux et provinciaux ont été créés pour conseiller les autorités locales.

Depuis 1931 plus de 150 millions ont été consacrés à la protection de la santé publique. Les crédits prévus pour les grands travaux ne devaient s'élever qu'à 700 millions, mais à la suite du vote d'un amendement de M. Daladier, 35 millions furent ajoutés à titre de crédits sanitaires supplémentaires.

Le département des colonies se réserva sur ces crédits une somme de 5 millions pour des mesures d'intérêt général, pour le reste il notifia au Gouverneur Général que l'emprunt supplémentaire devait être affecté :

1°) Au développement des services de médecine et d'hygiène, à la lutte contre la mortalité infantile, à la défense contre les maladies endémo-épidémiques, et particulièrement le paludisme, la peste et la lèpre.

2°) Au renforcement des moyens de direction et d'instruction et à l'amélioration des laboratoires.

3°) A la protection sanitaire des travailleurs, à la protection démographique.

4°) Au renforcement des services d'assistance médicale indigène, etc...

Grâce à l'emprunt, en dehors des réalisations déjà signalées, on a pu créer ou développer l'école de médecine, l'hôpital colonial, l'hôpital indigène de Tananarive, les hôpitaux de Majunga, Tamatave, Diégo-Suarez, Tuléar, Mananjary, des lazarets, des hôpitaux pour enfants, des dispensaires d'hygiène sociale et leur donner les aménagements devenus indispensables tels que groupes opératoires, pavillons pour contagieux, laboratoires, et centre d'électro-radiologie.

Voici quelques résultats qui justifient l'utilité de l'effort accompli :

Dans les établissements d'assistance médicale indigène le nombre des hospitalisés est passé de 33.700 en 1931 à 38.500 en 1935, celui des consultations de 3 millions à plus de 4 millions en 1937, celui des accouchements de 34.400 à 44.000 pour cette même année.

CHAPITRE VII

L'ENSEIGNEMENT

Au cours de leurs différentes sessions, les membres des délégations économiques et financières, qu'ils appartiennent à la section française ou à la section indigène, se sont toujours occupés très activement des questions relatives à l'enseignement. L'assemblée ne s'est pas contentée d'approuver les initiatives de l'administration. En ce qui concerne l'organisation de l'enseignement primaire supérieur européen et l'enseignement technique européen et indigène, par ses avis ou par ses vœux, c'est elle qui a orienté l'action de la direction de l'enseignement.

A côté de l'enseignement officiel, il faut noter la place très importante tenue par les écoles privées religieuses. Avant l'annexion, c'étaient uniquement les missions catholiques françaises et protestantes (anglaises et norvégiennes) qui avaient en mains la direction des écoles. Comme l'enseignement libre n'est pas sous la dépendance immédiate de l'administration, mais seulement contrôlée par elle, nous n'y ferons qu'allusion.

L'action des délégations ne s'est pas limitée à l'enseignement primaire, secondaire ou professionnel, elles ont même préconisé la création d'un enseignement supérieur. En effet, à la session de 1935, les délégués français ont émis le vœu qu'une école de droit soit créée à Madagascar.

Toutefois l'effort des délégations s'est porté surtout sur l'organisation de l'enseignement primaire supérieur européen. La section française des délégations a estimé que les trois quarts des enfants européens de la grande Ile ont intérêt à suivre un enseignement qui, avant tout, puisse les armer pour l'avenir en leur permettant de gagner leur vie. Elle a exprimé le désir que l'enseignement primaire supérieur soit réorganisé et orienté pratiquement vers le commerce, l'in-

dustrie et l'agriculture. En 1919 la conférence économique, et en 1920 le congrès avaient déjà émis des vœux en ce sens.

L'enseignement secondaire fonctionne depuis 1908. Il existe deux lycées à Tananarive, actuellement fréquentés par un millier d'élèves et dans lesquels les jeunes indigènes peuvent être admis.

Il n'appartient évidemment pas aux délégations de demander des modifications du programme des études. Elle ont pu cependant suggérer certaines améliorations dans l'organisation matérielle.

En 1921 l'administration créa au lycée Galliéni un enseignement primaire supérieur mais purement théorique destiné en fait aux élèves qui ne pouvaient avec fruit suivre l'enseignement secondaire ; ce système ne donna aucun résultat. La section d'enseignement primaire supérieur fut supprimée en 1921.

En 1923, 1924, 1926, les délégations provisoires puis définitives demandèrent que l'enseignement primaire supérieur soit rétabli.

En 1927, le directeur de l'enseignement présenta aux délégations un projet comprenant des études secondaires techniques, préparatoires aux carrières industrielles, commerciales et agricoles. L'assemblée donna un avis favorable mais plusieurs membres de la section française firent remarquer qu'un enseignement purement pratique eût été préférable. Ces critiques apparurent par la suite très justifiées.

En effet, un arrêté du 8 mars 1928 créa au Lycée Galliéni une section secondaire technique, mais au bout de deux ans les cours cessèrent, sans doute parce que cet enseignement paraissait s'adresser aussi à ceux qui n'étaient pas capables de poursuivre leurs études secondaires.

En 1928, 1929, 1930, les délégations émirent un vœu tendant à ce que :

1°) Dans tous les centres suffisamment importants il soit construit des écoles primaires et élémentaires.

2°) Dans certains centres très importants, Tananarive, Majunga, Diégo-Suarez, Fianarantsoa, soient organisés des cours complémentaires, adaptés aux besoins de la colonie, et comportant notamment des cours d'agriculture théoriques et pratiques.

3°) Soit créée une école pratique de commerce, d'industrie, d'agriculture.

A la session de 1935 le directeur de l'enseignement exposa un projet de réforme de l'enseignement primaire supérieur conforme aux vœux des délégations.

La question de l'enseignement n'a pas moins d'importance pour les indigènes. Les répercussions de la politique suivie par le colonisateur en cette matière sont graves. Il faut à la fois instruire et éduquer l'indigène, le faire évoluer sans en faire un déraciné.

Aussi s'est-on décidé partout à donner à l'enseignement indigène une base pratique pour assurer la formation professionnelle en même temps que l'instruction proprement dite.

Madagascar, au point de vue de l'enseignement, a une situation enviable. Elle paraît répondre si exactement à son objet qu'un ancien gouverneur de l'Ile Maurice, Sir Hesketh Bell n'a pas hésité à proposer notre possession comme modèle aux colonies britanniques.

En 1934, le nombre des enfants indigènes fréquentant les écoles officielles était d'environ 128.000, celui des écoles privées 65.000, ce qui fait un total de 193.000 pour un ensemble de 690.000 enfants d'âge scolaire.

Une telle proportion (plus du quart) n'est atteinte par aucune colonie. Les Malgaches témoignent, il est vrai, d'un engouement remarquable pour les études. D'autre part l'organisation de l'enseignement a été facilitée du fait que les Européens ont toujours eu en main la direction de l'enseignement, même avant l'annexion.

Avant de voir en détail l'œuvre de l'assemblée locale en matière d'enseignement nous citerons quelques chiffres :

92.000	enfants	en	1926
100.602	»	»	1928
111.800	»	»	1930
122.000	»	»	1934

Le nombre des écoles passe de 871 (en 1926) à 934 (en 1930) et à 1.041 (en 1935).

Les délégations se sont attachées à orienter l'enseignement indigène dans un sens plus pratique. Elles ont obtenu qu'un enseignement professionnel soit donné à tous les degrés.

Il y avait sans doute de nombreuses difficultés à surmonter ; il fallait tout d'abord freiner l'engouement de la masse indigène et combattre sa répugnance instinctive pour la plupart des travaux manuels.

L'administration établit un projet conforme aux vues des délégations qui fut adopté à la session de 1930 et qui fut mis en vigueur par un arrêté du 26 décembre 1930. A tous les degrés on combine l'instruction proprement dite avec l'instruction technique.

L'enseignement indigène comporte trois degrés

Les écoles du premier degré sont destinées aux enfants de 8 à 14 ans. L'enseignement est gratuit et obligatoire. Depuis 1934 sur la demande même des délégués indigènes la langue française tient une large place dans les programmes, mais l'enseignement se fait en malgache. En plus des connaissances élémentaires, les enfants reçoivent depuis la réforme de l'enseignement professionnel de 1930 une formation pratique surtout agricole. Dans les chefs-lieux de districts et de poste, des terrains de culture et des ateliers sont adjoints à l'école. Les filles reçoivent de leur côté une instruction ménagère.

Les écoles du second degré comprennent des écoles régionales pour les garçons, et des écoles ménagères pour les filles. Il existe actuellement quinze écoles régionales où les garçons de moins de treize ans sont admis après concours et sont préparés aux carrières administratives, soit aux professions agricoles, commerciales et industrielles.

Dans le premier cas, ils reçoivent un enseignement général qui les prépare à l'école Le Myre de Villers, ou à certains emplois administratifs. Dans le second cas, ils doivent se spécialiser, l'école comportant des sous-sections industrielles, commerciales et agricoles. Les élèves, à la fin de leur études, peuvent entrer à l'école industrielle de Tananarive dans les sections d'apprentissage industriel, dans les écoles d'agriculture ou déjà entrer au service d'entreprises privées à condition d'exercer leur métier pendant 10 ans dans la colonie.

Les écoles ménagères destinées aux filles comportent, comme leur nom l'indique, d'abord une section ménagère et une section des apprenties, où l'on donne une formation professionnelle (couturière, dentellière, brodeuse) et une section préparatoire aux fonctions d'institutrice et au concours de l'école de sages-femmes de Tananarive.

Pour les enfants des classes aisées, on a créé à Tananarive une école supérieure indigène payante, l'Ecole Flacourt qui comporte trois cycles d'études et plusieurs sections. Les élèves peuvent s'y préparer, soit au concours d'entrée au lycée français, soit à ceux de l'école Le Myre de Villers, soit à l'école de médecine, soit enfin aux écoles de commerce

Au troisième degré, on trouve l'école Le Myre de Villers et les sections administratives régionales.

La première forme les instituteurs indigènes, les fonctionnaires des cadres spéciaux et les commis d'administration, les fonctionnaires des

P.T.T., les géomètres, les fonctionnaires des travaux publics. Elle prépare aussi aux études de médecine.

Les sections administratives régionales préparent les secrétaires de l'administration indigène. Elles sont annexées aux écoles régionales et à Tananarive à l'école Le Myre de Villers.

Enfin, il existe des écoles spéciales, écoles de médecine et la maternité officielle qui préparent les médecins et les sages-femmes indigènes.

L'école industrielle de Tananarive forme les spécialistes pour les industries mécaniques.

Quatre écoles agricoles à Ivoloïna, à Nanisana, à Antsirabé, et Ambatondrazama forment des ouvriers agricoles et des contre-maitres. L'école de Nasinana, créée en 1928, donne en plus un enseignement forestier et séricicole.

A Tananarive enfin, existe une école de vétérinaires auxiliaires et d'aides vétérinaires.

CHAPITRE VIII

L'ADMINISTRATION

La compétence des délégations, d'après les textes qui les ont instituées, est strictement économique et financière. Elles n'en ont pas moins été consultées à plusieurs reprises sur des sujets purement administratifs.

L'administration malgache a subi deux réformes profondes en 1927 et en 1930 pour lesquelles les Gouverneurs Généraux Olivier et Cayla ont tenu à recueillir l'avis de l'assemblée locale.

Ces réorganisations ont pour but de simplifier et surtout de décentraliser les services administratifs.

La réforme opérée en 1927 par le Gouverneur Général Olivier introduisit le régionalisme. Cette mesure se justifiait du fait que l'exercice du gouvernement est très malaisé dans un pays aussi vaste que Madagascar. Les centres sont souvent fort éloignés les uns des autres et les communications difficiles. Cette méthode d'administration répond parfaitement aux besoins de la Colonie, qui n'est en somme qu'un assemblage de petits pays, de climat, d'aspect et de ressources très différents, dans lesquels vivent des populations dont les caractères ethniques, la mentalité, le degré de civilisation, la langue ne sont pas identiques.

Le décret du 28 décembre 1925 avait déjà permis au chef de la colonie de déléguer une partie de ses pouvoirs à ses subalternes, chefs de services ou de circonscriptions.

En 1926, M. Olivier procéda également à une simplification de l'administration indigène et supprima les gouverneurs madinika et les gouverneurs principaux.

La réforme effectuée en 1927 avait pour but de modifier la nomenclature et l'étendue des circonscriptions administratives. Depuis Gallieni, l'Ile était divisée en provinces et en districts. Le Gouverneur Général Olivier supprima l'ancienne classification. Il créa 40 groupements nouveaux qui gardaient le nom de provinces et il institua six régions auxquelles étaient rattachées les provinces.

Le chef de province était la cheville ouvrière de l'organisation. Avec des pouvoirs relativement étendus, il pouvait administrer au sens plein du mot sa circonscription. Il dépendait de l'administrateur chef de région qui avait un rôle de « liaison de coordination et de contrôle ». Ce fonctionnaire était responsable du bon ordre dans sa circonscription. Il devait tenir le chef de la colonie au courant de tout ce qui se passait dans la région. Il lui appartenait, d'autre part, de diriger, de surveiller, de redresser l'action des chefs de province. A vrai dire c'était plus un inspecteur, une sorte de *missi dominici*, qu'un administrateur. Ses fonctions l'appelaient à de multiples déplacements, soit dans sa région, soit pour se rendre auprès du Gouverneur Général.

Le Gouverneur Olivier avait pris l'initiative de faire exposer son projet à l'assemblée dans tous ses détails en raison des répercussions que cette réforme pouvait avoir dans la vie générale de l'Ile. Sans mettre en discussion le principe de cette réorganisation, le chef de la colonie désirait que pour son application, et en particulier pour l'aménagement des diverses subdivisions, on puisse tenir compte des desiderata des représentants de la population.

L'arrêté du 15 novembre 1927 dans l'esprit du Gouverneur Olivier n'était qu'un premier pas vers la décentralisation. Il avait en effet prévu pour compléter l'organisation régionale la création de budgets régionaux et l'établissement aux côtés des administrateurs supérieurs, de conseils consultatifs. Les textes nécessaires, mis au point en 1928 ne furent promulgués qu'en 1930, par son successeur (arrêté du 12 novembre 1930).

En tous cas, bien qu'incomplète, la réforme opérée en 1927 eut d'heureux résultats, tant au point de vue politique qu'au point de vue économique. La coordination de l'action des chefs de provinces avait permis en particulier de développer les voies de communication grâce à des programmes d'ensemble qui avaient permis de doubler le rendement de la main-d'œuvre.

S'inspirant de l'exemple du Gouverneur Général Olivier, M. Cayla consulta en 1930 les délégations sur trois projets d'arrêtés de caractère strictement administratif.

Le premier modifiait l'organisation administrative et territoriale de la colonie.

Le second fixait la composition et les attributions des conseils régionaux.

La troisième réglait les détails d'exécution des budgets régionaux.

En premier lieu, la réforme avait pour but de rétablir un contact plus étroit entre la population et l'administration.

La réforme administrative de 1927 avait bien rapproché certains services des administrés, mais elle avait réduit dans de trop grandes proportions le nombre de fonctionnaires d'autorité en contact avec eux. En dehors des voies carrossables, les rapports avec les indigènes étaient trop intermittents et les fonctionnaires malgaches trop indépendants. Cet inconvénient était aggravé du fait que les anciens gouverneurs avaient été supprimés. C'étaient les chefs de cantons, fonctionnaires subalternes, qui étaient devenus les véritables maîtres de l'administration indigène.

En portant à 8 au lieu de 6 le nombre des régions, on a pu réduire le nombre de provinces et l'effectif de leur personnel et reporter les ressources disponibles sur les districts qui sont maintenant les cellules de base de l'administration et du commandement. Assistés de chefs de poste où cela est nécessaire, et de gouverneurs indigènes heureusement rétablis, les nouveaux chefs de districts peuvent tenir en mains et contrôler utilement les populations relevant de leur autorité.

En second lieu, il s'agissait de compléter le régionalisme par la décentralisation.

Les chefs de service, au lieu d'être en somme de simples inspecteurs sans attribution de commandement et peu d'autorité sur les chefs de provinces, sont devenus de véritables administrateurs supérieurs. Ces fonctionnaires, désignés en raison de leur autorité et de leur expérience, reçoivent du Gouverneur une large délégation de pouvoirs. M. Cayla a voulu leur donner la direction effective de leurs circonscriptions avec les moyens de coordonner eux-mêmes l'action des chefs de provinces.

Par la création des budgets régionaux, les chefs de régions ont à leur disposition des ressources qui leur permettent d'entreprendre des travaux d'intérêt régional agricole et industriel.

L'institution enfin d'un conseil consultatif régional composé des principaux fonctionnaires de la circonscription et d'habitants notables leur donne le moyen d'éclairer leur opinion avant de prendre des décisions.

L'intervention des délégations en matière administrative se manifeste encore à l'occasion de l'examen des budgets. Les délégués ne manquent pas de demander la convocation des principaux directeurs

ou chefs de service (Finances, Justice, Douanes, Assistance médicale et Hygiène, Domaine, Enseignement, Travaux Publics, P.T.T., Agriculture, Elevage, Mines, etc...). Ils en profitent pour leur présenter des observations sur la façon dont fonctionnent ces services et suggérer aussi des améliorations.

Cinquième Partie

Les délégations devant l'opinion

Quels sont les sentiments de l'opinion publique malgache à l'égard des délégations ?

Quel accueil a-t-on fait au décret du 7 mai 1924 ? Que pensent de son œuvre ceux qui ont suivi ou pris part à ses travaux et qui ont collaboré avec elles ?

Les réponses à ces questions permettent de recréer un peu l'ambiance dans laquelle travaille l'assemblée malgache, et peuvent expliquer l'esprit dans lequel ont été faites certaines critiques. Celles-ci qui ont tantôt un caractère doctrinal, tantôt un caractère pratique, seront examinées ensuite avec les nombreuses réformes qu'on n'a pas manqué de proposer pour y remédier.

CHAPITRE I

L'OPINION PUBLIQUE ET LES DELEGATIONS

Les revendications de la population française de Madagascar sont pour une bonne part à l'origine de la création d'une représentation locale dans la colonie. Il est intéressant dès lors de connaître les réactions de l'opinion publique vis-à-vis du décret du 7 mai 1924 et l'évolution de ses sentiments, depuis que l'assemblée fonctionne.

La presse locale, les délibérations de certaines assemblées corporatives, les déclarations de certaines personnalités des plus représentatives de la colonie, fourniront des témoignages quelque peu contradictoires, que nous pourrons mettre en parallèle avec les jugements portés par les Gouverneurs Généraux qui ont collaboré avec l'assemblée.

I. — L'accueil du décret du 7 mai 1924

Le décret du 7 mai 1924 a déçu certainement un très grand nombre de Français établis à Madagascar. Les colons avaient revendiqué une part d'autorité effective dans la gestion des affaires publiques, et on ne donnait à leurs représentants qu'un simple rôle de conseillers. Cette déception était d'autant plus cruelle que l'administration locale, par l'intermédiaire du Gouverneur Général Garbit, avait paru se rallier à leurs exigences. Aussi ne faut-il pas s'étonner que l'accueil fait à la nouvelle assemblée fut dans l'ensemble très réservé.

Les Indigènes, au contraire, encore qu'il n'y ait qu'une élite peu nombreuse qui puisse s'intéresser à la chose publique, furent unanimes à applaudir à la création d'une assemblée qui leur donnait autant de droits qu'aux Français.

Puisque la presse a la tâche à la fois de refléter et de guider l'opinion publique, les commentaires de journaux locaux peuvent donner une première idée des sentiments de la population malgache à l'égard de la nouvelle assemblée.

Si les journaux officiels ou quasi officiels se bornèrent à publier le

texte du décret, sans rien y ajouter ou presque, les articles que l'on put lire dans la presse d'opinion exprimèrent au contraire l'étonnement et surtout le mécontentement que la Métropole n'eût pas tenu compte davantage des revendications des habitants. On se plut à opposer l'attitude de l'administration locale qui paraissait avoir reconnu le bien-fondé des exigences des colons à l'intransigeance du pouvoir central.

On assista même dans un certain nombre de feuilles malgaches à des campagnes tendant à mettre sur pied des moyens de manifester avec éclat le mécontentement de la population.

C'est ainsi que l'*Information*, secondée par le *Phare de Majunga* (1) préconisa l'abstention des électeurs. Voici d'ailleurs un passage d'un article paru dans l'*Information* :

« Les délégations doivent-elles être oui ou non délibératives ?

« Si oui, pourquoi accepter de figurer dans ces délégations simplement consultatives ?

« Si vous estimez, messieurs les colons, commerçants, industriels, que vous êtes susceptibles d'exiger votre émancipation, pourquoi vous disputeriez-vous pour vous partager les places d'une réunion simplement consultative ?

« Le résultat est très simple ; vous vous disputez pour l'ombre d'une proie que vous ne pouvez atteindre, qu'en pratiquant l'union la plus étroite, et vous faites bien le jeu du département qui ne veut pas accorder cette émancipation.

« Ne vaudrait-il pas mieux, messieurs, refuser à prendre un rôle dans la comédie et déclarer uniquement que tant que vous ne serez pas pris au sérieux vous ne marcherez pas ? ».

Estimant que l'abstention ne serait pas de bonne politique, la *Tribune*, moins outrancière, conseilla aux électeurs de voter, mais demanda aux futurs délégués de déposer dès la première séance un vœu réclamant les modifications qu'ils croyaient utiles à la protection de leurs intérêts régionaux.

Plusieurs chambres de commerce tinrent de leur côté à exprimer dans leurs délibérations les sentiments de leurs mandants.

La chambre consultative de Mananjary vota le 1^{er} août 1924 un ordre du jour où elle déclarait que :

« Ce décret est loin d'être parfait, il est antidémocratique. Il fait

(1) *Le Phare de Majunga* du 6 septembre 1924.

ressortir que lorsqu'un Français se rend à Madagascar, il est assimilé à un condamné de droit commun ; il est déchu de ses droits civils et ne doit pas prendre part aux affaires de la colonie ou avec une si faible participation que c'est exactement la même chose ».

La Chambre consultative d'Ambositra, le 12 août 1924, émit un vœu dont les termes ne sont pas moins catégoriques :

« La Chambre... estime que les délégations financières telles qu'elles viennent d'être instituées ne répondent pas au but poursuivi. Elle demande que la représentation intégrale de la colonisation soit rétablie, à raison au moins d'un représentant par province, et insiste pour que le conseil d'administration soit représenté par un membre au lieu de quatre. De plus, les délégations financières sont seulement consultatives et non délibératives, injure faite à la colonisation toute entière qu'on semble supposer ainsi incapable de se diriger sans la tutelle administrative ».

La Chambre d'Ambositra appuya sa protestation en signifiant au Gouverneur général qu'elle s'abstiendrait de prendre part aux élections des délégués économiques, ce qui n'empêcha pas, 48 heures plus tard, tous ses membres de voter pour élire les délégués.

De son côté, la commission consultative d'Analava, adressait au Gouverneur Général, à peu près au même moment, un télégramme où elle faisait part de son mécontentement, mais pour des raisons diamétralement opposées :

« Vu état actuel colonisation Madagascar, pensons qu'établissement délégations financières peut être un progrès à rebours et nuire grandement colonie par régime de liberté pour lequel elle ne possède pas encore assez d'éléments indépendants.

« Sans trop prôner le régime administratif actuel qui, par certaines défaillances, fait désirer parfois une amélioration de l'état existant, jugeons malgré tout que ce régime est encore préférable à celui qui va être inauguré ».

Mais dans l'ensemble l'opinion française se plaignait de la modicité des pouvoirs qui étaient accordés aux délégations. Il semble cependant que beaucoup d'habitants, n'étant pas familiarisés avec des subtilités de la langue juridique, crurent que l'assemblée locale avait encore moins de droits que ne lui en donnait le décret du 7 mai. Une pétition dont l'initiative revient d'ailleurs à la chambre d'Ambositra et qui fut publiée dans un journal local (*l'Indépendant de Madagascar* du 19 août 1924), avant d'être adressée au ministre des colo-

nies, tend à le prouver. On y lit : « Tout d'abord cette institution telle qu'elle est n'est pas conforme aux véritables intérêts de la colonie, les délégations financières étant seulement consultatives et pas délibératives ainsi que le bon sens et l'équité le commanderaient. Elle doivent pouvoir délibérer, discuter, ou ne pas être du tout ». Les rédacteurs et les signataires de la pétition avaient compris seulement que leurs représentants n'auraient qu'à répondre par un oui ou par un non aux propositions de l'administration sans pouvoir les discuter...

Malgré cette mauvaise humeur, les délégués, lors de la session, ne mirent à aucun moment en question les pouvoirs qui leur étaient accordés par le décret du 7 mai 1924.

Les représentants indigènes tinrent même à exprimer la satisfaction de la population autochtone dans une adresse votée à l'unanimité.

« Les représentants élus de toutes les populations de Madagascar réunis à Tananarive à l'occasion de la session des délégations économiques et financières remercient le gouvernement français pour l'organisation libérale qu'il vient de leur accorder et qui leur permet de faire entendre leur voix et d'exprimer leurs vœux librement et les associent à la gestion des affaires publiques. Ils sauront se montrer dignes de la confiance témoignée par la mère patrie. Ils saluent le Ministre et le prient de transmettre au Chef de l'Etat l'assurance de leur respect et de leur fidélité à la France ».

II. — Comment son jugés le rôle et l'œuvre des délégations

Il ne semble pas que nos compatriotes soient revenus de leur prévention contre les délégations économiques et financières. L'assemblée n'est pas très en faveur dans la colonie, encore à l'heure actuelle.

La population marque une indifférence certaine à ses travaux. Cette attitude peut s'expliquer par la participation tout à fait indirecte des habitants à la désignation des délégués, et par la publicité restreinte de leurs délibérations.

Le rôle même des délégations a fait l'objet de la part de personnalités éminentes qui ont été quelquefois associées à ces travaux de jugements très divers dont l'opposition d'ailleurs peut étonner.

L'utilité de l'assemblée actuelle, les résultats de son action ont été ainsi contestés. Un ancien membre des délégations, M. Vally, l'a attaquée notamment dans une conférence faite à Tananarive en 1928,

sur la situation financière de la colonie (2). Nous examinerons en détail dans un chapitre prochain ses critiques, mais il est intéressant de connaître le jugement qu'il portait sur les délégations.

A son avis, les délégations économiques et financières telles qu'elles ont été instituées par le décret du 7 mai 1924, soi-disant pour assister le Gouverneur Général dans l'étude des questions économiques et financières ne représentent pas en réalité les intérêts généraux des contribuables, puisque les délégués sont pris parmi les membres des chambres consultatives de commerce, des commissions municipales et dans le conseil d'administration. Elles n'ont d'autre part que voix consultative, ce qui constitue une plaisanterie : le gouvernement général pouvant passer outre à leurs avis s'ils sont contraires à ses propositions, ceux-ci sont donc inutiles. La plupart des délégués estiment dès lors qu'il n'y a aucun intérêt à ne pas s'incliner devant les desiderata du Gouverneur Général, étant donné qu'ils n'ont aucun pouvoir délibératif. Dans cet esprit, ils sont obligatoirement amenés à accepter après quelques observations dont on ne fait généralement pas un grand cas, les projets de l'administration.

En définitive, cette caricature d'assemblée, loin d'assister le Gouverneur Général dans l'étude des questions économiques et financières, constitue plutôt un danger pour les contribuables, car elle sert de couverture à l'administration et elle conduit le ministère des Colonies à se montrer moins sévère dans le contrôle des charges fiscales du pays.

Il concluait sa conférence dans les termes suivants : « Non, il n'est pas possible que Madagascar, qui est aujourd'hui une belle et puissante personne puisse demeurer longtemps en pareille tutelle, ou il faut modifier dans un sens plus libéral l'organisation de son assemblée locale, en la mettant en harmonie avec ce qui a été fait par ailleurs, ou il faut la supprimer. Constituée comme elle l'est avec les pouvoirs rétrécis, dérisoires qui lui sont donnés, elle n'est et ne peut être qu'un simple conseil académique ».

Il y a là évidemment un certain parti pris qu'explique le but même de la conférence faite par M. Vally : obtenir pour les habitants le droit de consentir l'impôt.

M. Boussenot, ancien député de la Réunion et délégué de Madagascar au Conseil supérieur des colonies, paraît avoir sur les délégations

(2) A. Vally. Conférence sur la situation financière de Madagascar. (Tananarive, 1928).

malgaches une opinion très proche de celle de M. Vally, qui se comprend aussi dans une certaine mesure, lorsqu'on se rappelle qu'il a été l'auteur d'une proposition tendant à instituer un conseil colonial délibératif à Madagascar.

Mettant en cause l'indifférence des délégués à l'égard de certains problèmes, il écrit : « La raison de cette indifférence est toute entière dans le sentiment que les délégués ont de l'impossibilité dans laquelle ils sont de représenter vraiment leurs mandats, et de faire œuvre foncièrement utile. A quoi est due cette situation ? A ce que les délégations financières, en vertu des textes qui les ont créées et de la manière dont elles fonctionnent, ne constituent en vérité qu'une caricature d'assemblée. » (3).

A ces jugements sévères, on peut en opposer d'autres qui ont un ton très différent, témoin ce passage d'un article publié dans les *Annales coloniales* le 21 avril 1932 :

« Depuis qu'elles existent, les délégations financières et économiques ont participé de la façon la plus active, la plus suivie et la plus efficace à la gestion des intérêts supérieurs de la colonie.

« Par leur intelligence des besoins véritables du pays, par le sentiment élevé du devoir dont elles ont fait preuve, par les sacrifices qu'elles ont su à propos consentir, par le loyal concours qu'elles ont prêté en toute occasion à l'administration, elles ont contribué pour une large part à permettre à la colonie de traverser la grande épreuve de la crise mondiale sans que de trop graves dommages en résultent, sans que son économie ne soit profondément troublée, sans que sa marche vers le progrès en soit trop sensiblement ralentie »,

Mais pour connaître véritablement le rôle des délégations dans le gouvernement de la colonie, et l'esprit dans lequel elles travaillent, le plus sûr est de s'en remettre à l'avis exprimé par une notabilité qui a présidé à plusieurs reprises la section française, et que la confiance unanime des délégations a désigné et pour inaugurer en 1936 la fonction de président de l'assemblée plénière. M. Nativel, dans un remarquable discours prononcé en 1928 pour clôturer la session de 1928, analysait de la façon suivante l'action des délégations (4) :

« Je ne sais si nous avons fait un bon travail ; nos méthodes sont peut-être défectueuses ; nous avons besoin de nous discipliner davantage, mais ce que je peux vous assurer, c'est que tous ici travaillent

(3) Article paru dans la *Presse Coloniale* du 25 janvier 1928.

(4) Compte rendu de la session de 1928 des Délégations Economiques et Financières.

consciencieusement dans l'unique but d'apporter à votre administration des avis sincères sinon éclairés.

« Tous les délégués ou presque tous sont établis depuis longtemps dans ce pays auquel les attachent non seulement leurs intérêts, mais leurs habitudes et l'œuvre même qu'ils ont accomplie.

« Ils ont fait souche à Madagascar, et ce qu'ils veulent assurer en venant ici, c'est moins leur avenir propre, déjà à son déclin, que l'avenir de leurs enfants. Les gouverneurs généraux passent quelquefois comme des météores sans avoir le temps de connaître le pays, en tout cas sans avoir eu le temps d'achever l'œuvre qu'ils ont commencée, leurs successeurs ayant d'autres idées sont parfois amenés à prendre le contre-pied de ce qui a été conçu par leurs prédécesseurs. Notre institution est appelée à être l'agent de liaison entre les différents gouvernements qui se succèdent, elle est appelée à assurer la continuité de vues et à faciliter l'extension des programmes à longue échéance ».

M. Nativel faisait encore remarquer que « même sous la forme consultative, qu'une partie de l'opinion impatiente voudrait voir transformer en délibérative, l'assemblée malgache rend au pays, quoi qu'on puisse en penser, un service véritable, le premier de tous, en mettant en contact chaque année les délégués venus de toutes les régions de Madagascar, si différentes par leur climat, leurs produits, par les races qui les peuplent. Elles permettent à tous de se mieux connaître, de se rendre compte des besoins de chaque région et de voir la complexité et la difficulté de la tâche qui incombe à ceux qui sont chargés des destinées du pays, pour concilier les aspirations légitimes de ceux qu'ils représentent. La venue des délégués à Tananarive a encore l'avantage de faire connaître au chef de la Colonie, qui malgré son activité ne peut être partout, les déficiences de ses services et les abus qui peuvent s'y commettre. Le long séjour dans le pays des délégués et l'expérience acquise, peuvent même parfois les autoriser à mettre en garde l'administration contre des mesures prématurées ou des erreurs ».

Aussi, malgré la vivacité des critiques qui peuvent être émises, leur exagération ou leur injustice, les délégués du fait ne poursuivent qu'un but : celui de collaborer largement avec l'administration pour pousser Madagascar vers des destinées meilleures.

De ce jugement circonstancié, on peut rapprocher celui émis dans le rapport général de la session de 1933 par M. Leroy, délégué de Fia-

narantsoa. Celui-ci, après avoir constaté que les délégations économiques et financières n'étaient pas très en faveur, parce qu'elles ne correspondaient pas aux désirs et aux aspirations de la colonie, justifiait le rôle des délégations.

« Dans l'état actuel de leur fonctionnement, disait-il, on ne saurait contester le travail utile, les résultats acquis dans le cadre étroit où elles sont enfermées et le désir de l'administration de donner satisfaction aux vœux exprimés.

« On perd souvent de vue, aussi bien dans les divers éléments de la colonisation que chez les fonctionnaires, que notre jeune colonie est encore considérée comme une mineure, et qu'elle est ainsi placée sous la tutelle du Parlement, du Ministre lui-même, soumise aux exigences de la politique, que l'action des délégations et du chef de la colonie est de ce fait strictement limitée. »

III. — Jugements des autorités malgaches

Il n'est pas sans intérêt de connaître ce que pensent ceux qui ont la charge de gouverner la colonie depuis que les délégations fonctionnent. La façon dont ils ont envisagé la collaboration de l'administration avec les représentants de la population suffirait à montrer la confiance qu'ils ont accordée à l'assemblée et le prix qu'ils ont attaché à sa consultation.

Mais les différents gouverneurs généraux titulaires et intérimaires qui se sont succédés à la tête de la colonie depuis 1924 ont tenu à rendre hommage à l'œuvre accomplie par les délégations, à leur dévouement au bien public.

Voici le jugement porté par le Gouverneur Olivier le 17 septembre 1928 sur les délégations : (5)

« La session que je vais ouvrir aujourd'hui emprunte une certaine solennité du fait qu'elle est la cinquième depuis que les délégations économiques et financières de Madagascar ont été officiellement appelées à l'existence. Elle est également la cinquième depuis que j'ai eu le grand honneur d'être placé à la tête de notre belle colonie de l'Océan Indien. C'est donc en pleine connaissance de cause que je puis rendre hommage au labeur fécond qui, au cours de ces dernières années, a été accompli par votre assemblée en collaboration avec l'administration.

(5) J.O.M. du 22 septembre 1928, p. 1007.

« L'importance des questions abordées par les délégations, l'ampleur et la tenue de leurs débats, la mesure et la courtoisie qui n'ont cessé d'y régner, le souci sincère de l'intérêt général qui s'y est constamment manifesté, leur ont permis de participer de façon effective, efficace et saine, à la gestion des intérêts du pays.

« Nous avons eu la lourde charge de conduire la nef parmi les dangereux écueils que constituaient l'instabilité monétaire et le dérèglement économique qui en est résulté, les cataclysmes naturels qui, trois ans de suite, se sont abattus sur elle, la crise des fonctions publiques qui a sévi ici comme ailleurs, rendant la tâche du Gouvernement peu aisée. Malgré ces difficultés et ces épreuves, Madagascar, sans que son équilibre soit atteint, a pu franchir une étape de son existence qui a été dure pour elle, comme elle l'a été pour le monde entier. Elle a pu en même temps sans arrêt poursuivre sa marche en avant.

« Cela n'eût pas été possible, si je n'avais rencontré auprès des délégations cette intelligence de la situation, cette haute compréhension de leurs devoirs vis-à-vis de la collectivité qui s'est manifestée par l'acceptation des charges et des sacrifices nécessaires à son existence, cette loyale collaboration qui m'ont été, en même temps qu'un indispensable réconfort, un appui nécessaire et précieux. Aussi est-ce pour moi un devoir et un agréable devoir que d'en témoigner à votre assemblée ma publique et profonde gratitude, et je puis ajouter celle de Madagascar tout entière ».

Les sentiments du Gouverneur Général actuel de Madagascar paraissent identiques comme le montre ce passage d'une allocution prononcée par lui le 25 octobre 1930 lors de la clôture de la session des délégations.

« Dans les heures difficiles où il fallait d'urgence combler les lacunes de notre organisation sociale et économique avec des moyens limités, j'ai été heureux de pouvoir compter sur votre concours avant chacune de nos sessions. Les esprits chagrins n'ont pas manqué pour pronostiquer des heurts entre l'assemblée et l'administration. Les faits ont démenti ces prophéties et c'est toujours en plein accord que nous avons pris les mesures qu'imposait la situation. »

CHAPITRE II

CRITIQUES ET REFORMES

Quelques-uns des jugements que nous venons de rapporter, font entrevoir certaines des critiques, qui ont été adressées aux délégations économiques et financières.

Les nombreux reproches qu'on leur a adressés et les réformes variées qui ont été proposées concernent à la fois, l'organisation, le fonctionnement et les attributions de l'assemblée.

Toutefois, c'est sur ce dernier point que les discussions sont les plus nombreuses.

I. — L'organisation

Une première série de critiques portent sur l'organisation même de l'assemblée.

M. Vally, dans une conférence dont nous avons déjà parlé, soutenait que les délégations économiques et financières ne représentent pas, comme le laisserait supposer le décret de 1924, les intérêts généraux de la population. Il insistait notamment sur ce fait que les délégués des municipalités, qui devraient être les élus de l'ensemble de la population, sont en majorité désignés par les autorités locales.

On pourrait évidemment supprimer le suffrage à plusieurs degrés, pour élire les délégués des représentants des intérêts généraux des contribuables au suffrage universel, par tous les citoyens français, mais une telle réforme donnerait un caractère politique aux délégations. Or, actuellement, il semble que cette mesure ne soit pas à envisager, surtout que la plupart de nos compatriotes ne sont pas pressés de la voir réaliser.

Par contre, on a proposé des modifications de portée plus limitée,

mais tendant seulement à améliorer la représentation des intérêts généraux et des intérêts économiques.

Deux membres de la section française, M. Nativel, en 1932, et M. Cartier, en 1935, ont suggéré aussi certaines réformes pour le recrutement des délégués des intérêts généraux des contribuables.

Le premier préconise que l'élection soit faite, non par les municipalités, mais par les conseils régionaux, où l'on pourrait faire une place plus large à l'élément non fonctionnaire qui serait élu au lieu d'être nommé. Ceci permettrait de donner aux habitants des régions administratives une représentation véritable.

Dans la proposition soumise par M. Cartier aux délégations, ce sont les conseils régionaux qui désignent à la fois les représentants des intérêts généraux et ceux des intérêts économiques. Dans ce but, les assemblées régionales seraient réorganisées et comprendraient en plus des fonctionnaires, qui en font actuellement partie, des membres des chambres de commerce et des municipalités désignés par ces assemblées, et un délégué élu dans chaque district de la région par l'ensemble des Français.

On a suggéré aussi quelques réformes pour le recrutement des délégués des intérêts économiques car, comme M. Leroy, rapporteur général des délégations en 1933 le démontrait, l'agriculture et les mines sont insuffisamment représentées.

Pour remédier à cet état de choses, il faudrait accorder des représentants attitrés à ces deux branches de l'économie malgache. On peut envisager plusieurs solutions. D'abord les chambres de commerce, d'industrie et d'agriculture, au lieu d'élire des délégués représentant indistinctement les différents intérêts économiques, désigneraient séparément des mandataires qui auraient à défendre spécialement les intérêts du commerce, de l'agriculture, de l'industrie et des mines. La répartition des délégués affectés à chaque circonscription se ferait d'après l'importance relative de ces genres de production. Cette réforme amènerait sans doute une réorganisation des chambres de commerce.

Un autre système consisterait à faire siéger à côté des délégués élus par les chambres de commerce, d'industrie et d'agriculture, un ou plusieurs représentants du conseil agricole central ou des conseils agricoles régionaux et un ou plusieurs représentants de la chambre des mines.

En tout cas, ces différentes propositions, dont on peut discuter les modalités, pourraient être le point de départ d'utiles réformes qui permettraient une meilleure représentation des intérêts en cause.

Il nous faut encore signaler une réforme plus limitée qui a été demandée à diverses reprises, par des membres des délégations économiques et financières, et qui plus particulièrement a fait l'objet d'un vœu lors de la session de 1934.

A la session de 1934, les délégués des communes Fort-Dauphin, Mananjary, Morondava, Nossi-Bé, Tamatave, Tuléar demandèrent que l'administration supérieure intervienne auprès des pouvoirs publics métropolitains pour qu'une légère modification soit apportée au décret du 7 mai 1924 concernant la désignation des délégués des intérêts généraux.

Aux termes de l'article 2 du décret du 7 mai 1924, il est stipulé que : « Les délégués des municipalités ne peuvent être choisis parmi les membres des assemblées municipales, faisant déjà partie des chambres de commerce ou des chambres de commissions consultatives de commerce ». Or, cette disposition paraissait d'autant plus anormale, que la même personne faisant à la fois partie d'une chambre de commerce et d'une commission municipale n'est pas tenue de démissionner de la commission municipale si elle est élue aux délégations économiques et financières, par la chambre de commerce. Cette demande s'expliquait, car cette situation constitue une grosse gêne pour les petits centres. En effet, la grande majorité des Français viennent dans ces régions pour s'installer sur des concessions agricoles hors du périmètre urbain. Les Français installés dans ces centres sont donc très rares. S'ils ne peuvent faire partie des deux assemblées, il arrive alors que certaines chambres de commerce ne peuvent se réunir en raison des pluies, faute de réunir le quorum (les colons étant alors bloqués sur leurs concessions). Ou bien, pour ne pas démissionner, une région entière ne pourra envoyer qu'un seul délégué (Tuléar).

En conséquence, les délégués prient l'administration de bien vouloir faire annuler la disposition incriminée (vœu adopté à l'unanimité) ».

A la session suivante, le Gouverneur Général donna sa réponse qui était défavorable. Comme les délégués des intérêts économiques représentaient à l'époque 980 électeurs, alors que les délégués des intérêts généraux en représentaient 5.800, il lui paraissait normal

que ce dernier collège ait des représentants pris en dehors des membres des chambres de commerce.

Quant au recrutement de la section indigène, il est apparu que l'on pourrait envisager aussi quelques réformes, mais en cette matière il convient d'agir avec beaucoup de prudence.

Le Gouverneur Général Olivier a lui-même signalé quelques inconvénients du système actuel. Le mode d'élection des délégués indigènes aux délégations financières n'assure qu'une représentation partielle de l'élément autochtone de la Colonie. Les délégués sont élus, en effet, par les chefs de villages d'une circonscription. Or la circonscription, simple expression administrative, ne correspond pas toujours à quelque chose de précis au point de vue ethnique et les électeurs de races différentes ne se connaissent généralement pas entre eux ; le choix des délégués devient, de ce fait, assez difficile. D'autre part l'élection des délégués par les chefs de village, assure aux éléments ruraux une prépondérance excessive sur les éléments plus évolués des villes.

Le Gouverneur Général Olivier avait établi avant son départ de la Colonie, un projet qui aurait permis d'obvier à ces inconvénients par l'institution d'une représentation tripartite, où une place serait faite, d'une part à l'élément évolué des villes, d'autre part à la bourgeoisie commerciale et industrielle, et enfin à la masse rurale.

Le projet comportait des dispositions tirées de notre ancien suffrage censitaire et capacitaire, qui correspondent à la structure actuelle de la société malgache. Il assurait ainsi à la section indigène des délégations financières une homogénéité et une universalité qui lui ont fait défaut jusqu'ici.

II. — Fonctionnement

Certains délégués français et indigènes ont préconisé la fusion des deux sections des délégations. Nous avons indiqué déjà les raisons qui légitimaient, tout au moins pour le moment, la séparation des délégués européens et indigènes.

Il est une réforme qui pourrait sans doute être faite assez facilement et qui a déjà reçu un commencement d'exécution. A l'unanimité, les délégués, à différentes reprises, ont demandé que l'administration facilite leur travail en leur donnant le temps d'étudier suffisamment le budget et les projets qui leur sont soumis. Déjà le

Gouverneur Général Olivier, en 1928, pour faire droit aux réclamations de l'assemblée, avait décidé que ne serait pas compris dans la durée des sessions, le temps nécessaire aux délégués pour prendre connaissance des projets qui leur étaient soumis.

D'autre part, en 1930, le Gouverneur Général Cayla prit l'initiative de faire précéder tous les projets soumis aux délégations économiques et financières d'un exposé des motifs, ce qui, dans beaucoup de cas, permet de hâter l'étude des questions à examiner.

III. — Attributions

Les jugements les plus défavorables que nous avons enregistrés sur l'organisation actuelle des délégations étaient ceux des partisans d'un accroissement des pouvoirs de l'assemblée. En s'employant à démontrer que l'assemblée actuelle n'a rien fait et ne peut rien faire, ils sont fondés à demander une extension de ses attributions.

D'autres demandent que l'on donne force obligatoire à certaines des décisions de l'assemblée, parce qu'ils estiment au contraire que depuis 12 ans les délégués ont pu faire preuve de leur raison, de leur pondération et qu'ils apportent un concours de plus en plus efficace à l'administration dans les matières économiques et financières sur lesquelles ils sont consultés.

A plusieurs reprises les délégations elles-mêmes ont émis des vœux, demandant aux pouvoirs publics de transformer les attributions consultatives en attributions délibératives. En 1925, M. Blusey présenta un vœu demandant que le décret du 7 mai 1924 soit modifié pour renforcer les attributions de l'assemblée. Les décisions prises d'accord entre le Chef de la Colonie et les délégations seraient exécutoires, mais le Secrétaire Général posa la question préalable, la motion étant contraire aux dispositions du décret organique. Il convient de remarquer que ce vœu tend à garder intacte l'autorité de l'administration locale mais à éluder la tutelle du pouvoir central.

En 1929, sur la proposition des délégués de la chambre de Diégo-Suarez, les membres de la section française adoptèrent, hors séance, un vœu qui fut transmis au Ministre des Colonies par M. Lasalle et M. Boussenot, délégués au Conseil Supérieur des Colonies, tendant à ce qu'une réorganisation des délégations économiques et financières, actuellement consultatives, soit opérée en vue de conférer à cette assemblée des pouvoirs délibératifs.

En 1931 encore, un certain nombre de membres des délégations économiques et financières se réunissent pour émettre une motion réclamant des pouvoirs de délibération dont les attendus très détaillés sont significatifs.

« Considérant que le décret du 7 mai 1924 instituant des délégations économiques et financières n'a donné à cette assemblée qu'un pouvoir consultatif,

Considérant que cette institution a aujourd'hui 10 ans d'existence, en comprenant la période pendant laquelle elle fonctionnait sous un régime provisoire,

Considérant que les membres qui l'ont composée depuis 1921, ont toujours prêté à l'administration leur plus sincère collaboration à tous les points de vue,

Considérant que les membres des délégations, dont la plupart sont très anciens à Madagascar, ont fourni depuis 10 ans des preuves de leur tact, de leur modération, de leur complaisance, et leur dévouement dans l'examen et l'étude des questions d'ordre général qui leur ont été soumises par le Gouverneur Général,

Considérant que bien avant la prise de possession de Madagascar des centaines de colons français s'étaient fixés dans le pays et que c'est grâce à leur présence ici que la France avait pu se prévaloir de tous les gages qu'elle tenait déjà sur la terre malgache avant la première campagne de 1889,

Considérant que les habitants français de Madagascar avaient suffisamment évolué pendant que Madagascar est restée sous le protectorat de la France, et depuis 36 ans que la Grande Ile est devenue terre française, soit depuis près d'un demi-siècle,

Considérant que le Gouvernement de la République a accordé aux colons de la Nouvelle-Calédonie, en 1885, soit 32 ans après l'occupation française de cette île et à ceux de la Cochinchine, en 1880, soit 21 ans seulement après la conquête de Saïgon, une représentation délibérative,

Considérant qu'en comparant la population française de ces deux possessions à celle actuelle de Madagascar, nous arrivons aux constatations suivantes :

Nouvelle-Calédonie	15.000
Madagascar	24.000
Cochinchine	14.000

Considérant qu'en mars 1928 la Tunisie, qui est un pays de protectorat, a été dotée d'un grand Conseil de Gouvernement ayant droit d'initiative et de décision en manière budgétaire.

Considérant que l'Indochine a été également dotée, par décret du 4 novembre 1928, d'un grand Conseil des Intérêts économiques et financiers à voix délibératives dont les membres sont élus au suffrage universel,

Considérant que Madagascar étant une colonie assez ancienne et ayant atteint sa pleine majorité, doit jouir du même titre que les autres colonies françaises, dont le personnel de ses représentants auprès du Gouvernement, d'un pouvoir délibératif,

Considérant l'importance considérable qu'a prise la grande Colonie de Madagascar dont le commerce général annuel atteint un milliard de francs et dont le budget annuel vient d'être arrêté à 540 millions,

Considérant que les délégations de Madagascar, telles qu'elles ont été instituées par le décret du 24 mai 1924 ne représentent pas les intérêts de la masse générale des contribuables du pays,

Considérant en dernier lieu, pour des motifs dont l'exposé vient d'être fait, que les Français de Madagascar sont fondés à réclamer des pouvoirs métropolitains la création d'un organisme élu au suffrage universel et ayant des pouvoirs délibératifs sur le mode d'assiette des taxes et impôts, sur les dépenses budgétaires de personnel, de matériel, sur l'emploi des fonds d'emprunt,

Demandent que la grande Colonie de Madagascar soit dotée au même titre que les autres colonies françaises d'un organisme délibératif ».

Mais l'opinion des délégations n'est pas unanime quant à l'extension de ses pouvoirs. M. Cartier, délégué de Morondava, au cours de la session de 1935, déclara, après avoir demandé une réorganisation des délégations économiques et financières, car il fait de sérieuses réserves sur l'utilité des délégations actuelles, qu'à son avis l'attribution de pouvoirs délibératifs à l'assemblée ne pouvait présenter que des inconvénients.

Ce délégué estimait que les temps difficiles que traverse la colonie imposent avant tout une entente aussi parfaite que possible entre tous les éléments contribuant au développement économique de la colonie. Les délégués ne possèdent pas sur certaines questions des éléments d'appréciation suffisants pour être amenés à prendre

des décisions qui risqueraient de creuser un fossé entre l'administration et la colonisation, résultat qui serait préjudiciable à tous et à la colonie en particulier. D'autre part, avec des délégations à voix délibérative, non seulement la colonisation et l'administration s'opposeraient, mais encore cette réforme, en favorisant fatalement les circonscriptions qui ont un plus grand nombre de représentants, aboutirait à créer des inégalités entre les différentes régions de Madagascar.

Le délégué de Morondava pensait qu'il fallait tenir compte aussi d'un facteur d'ordre psychologique. Dans une assemblée dont les votes auraient une force obligatoire, la valeur des délégués a plus d'importance souvent que la cause à défendre. Cela n'a pas trop d'importance lorsque, comme à l'heure actuelle, les votes des délégations ne tiennent pas l'administration. Au contraire, si les délégations avaient un pouvoir de décision, les circonscriptions qui n'ont pas eu le moyen de se faire représenter par des « débaters » se trouveraient en état d'infériorité.

Ainsi l'octroi de pouvoirs délibératifs aux délégations risque, d'après ce délégué, d'être une source de désordre et d'injustice qui nuiraient beaucoup au développement économique de Madagascar.

Beaucoup de nos compatriotes se révoltent à l'idée que le gouvernement central paraît estimer qu'ils ont moins d'intelligence, de sagesse, de compétence, d'expérience que les Français d'Afrique du Nord, de Nouvelle-Calédonie ou d'Indo-Chine. Là n'est pas la question. En Afrique du Nord la proportion des Français est relativement élevée et les indigènes ont atteint un degré de civilisation assez avancé.

En Nouvelle-Calédonie la proportion des Français par rapport aux indigènes est plus forte aussi qu'à Madagascar et comme les indigènes ne sont pas représentés au conseil général, le problème de la représentation indigène ne se pose pas.

En Indo-Chine, à part la Cochinchine, vieille colonie qui possède un conseil colonial depuis 1885, l'organisation de la représentation des intérêts locaux est postérieure à celle des délégations et dans l'ensemble les indigènes ont atteint un stade de civilisation plus élevé que celui des Malgaches.

Pourtant la situation des habitants de Madagascar au point de vue politique est plus avantageuse que celle des colons ou des indigènes d'A. O. F. (à part le Sénégal) ou d'A. E. F.

« Or il nous faut avant tout, insistait M. Cartier, travailler en parfaite harmonie et conserver à l'administration la confiance que nous lui devons, ce qui doit nous empêcher, bien au contraire, de lui souligner sans acrimonie et sans hésitation les erreurs qu'elle peut commettre et qu'elle réparera d'autant plus volontiers qu'elle reconnaîtra que nos interventions, nullement empreintes de parti-pris ni d'intérêts privés, aient été dictées par notre désir à tous de contribuer quand même dans toute la mesure possible au développement de Madagascar et de la plus grande France ».

Certains, estimant sans doute que les différentes réformes proposées ne changeraient pas grand chose à la situation actuelle, ont demandé la création d'un conseil général ou colonial. Telle était l'opinion de M. Vally, gouverneur honoraire des colonies et ancien membre des délégations, dans la conférence qu'il fit en 1928 lors de l'assemblée constitutive de la ligue des contribuables. C'est aussi l'avis de M. Paoletti, un des délégués actuels de Madagascar au conseil supérieur de la France d'Outre-Mer, qui réclamait dans son programme électoral en 1936 l'institution d'un conseil général.

Il ne semble pas d'ailleurs que la création d'une assemblée politique corresponde aux désirs de la majorité de nos compatriotes installés dans la Grande Ile. De nombreux membres des assemblées représentatives, délégations, municipalités, chambres de commerce, s'y déclarent carrément hostiles.

Les Gouverneurs Généraux qui ont eu à diriger la colonie ont été jusqu'ici unanimes, tant dans leurs discours que dans leurs rapports, à déclarer que l'institution de telles assemblées présenterait plus de dangers que d'avantages.

D'autre part, comme nous l'avons vu, il semble que la Métropole ait renoncé à transplanter Outre-Mer ses institutions. On peut même se demander s'il y a intérêt appréciable à modifier les attributions actuelles des délégations.

L'œuvre de l'assemblée sur laquelle nous nous sommes suffisamment étendus en montrant le rôle qu'elle joue dans la gestion des affaires économiques suffirait à justifier l'utilité de l'institution actuelle.

On peut se demander, en effet, s'il y aurait de grosses différences entre l'assemblée consultative actuelle et l'assemblée délibérative réclamée par beaucoup. Il semble que nos compatriotes se fassent beaucoup d'illusions sur la portée des pouvoirs des conseils géné-

raux ou coloniaux. Il ne faut pas oublier que si ces assemblées votent les impôts, leurs décisions n'en demeurent pas moins sous le contrôle du Conseil d'Etat. De même pour le vote des dépenses, l'existence de dépenses obligatoires limite beaucoup l'initiative des représentants de la population.

La comparaison de la situation financière de Madagascar avec celle des colonies possédant des assemblées délibérantes est loin d'être désavantageuse.

CONCLUSION

Après quatorze années d'expérience il est permis de dire qu'en dépit de quelques préjugés encore vivaces, les délégations ont confirmé tous les espoirs qu'avait pu faire naître le décret du 7 mai 1924.

Bien que limitées dans leurs attributions, grâce à cela disent certains, elles jouent un rôle important dans le gouvernement de la colonie. Tout en restant dans les bornes de sa compétence, l'assemblée malgache a obtenu en effet dans tous les domaines et quelquefois sur l'initiative même des délégués des résultats appréciables que nous avons notés au passage en étudiant son œuvre financière, économique, sociale et administrative.

La formule paraît convenir parfaitement au degré d'évolution de l'esprit public. Les différents intérêts représentés ayant été heureusement équilibrés, il n'y a jamais eu de conflits graves entre les autorités locales et les représentants de la population, pas plus qu'il n'y a eu d'opposition irréductible entre les revendications de nos compatriotes et celles des indigènes.

Comme disait le Gouverneur Général Cayla aux délégations en 1934 :

« L'organisation des pouvoirs publics est saine, qu'elle puisse être modifiée avec le temps, je n'en disconviendrai pas, puisque c'est la loi commune de toutes les institutions, mais nous serons plus sages en nous gardant des expériences inutiles, et en cherchant, comme nous l'avons fait, à tirer le meilleur parti de l'instrument dont nous disposons.

« Notre collaboration repose aujourd'hui sur une formule extrêmement souple, qui me permet de vous demander votre avis sur les sujets les plus variés, et qui vous donne la possibilité de faire entendre votre voix sous forme de vœux dans tous les domaines de l'action gouvernementale. Je doute que ces formules rigides derrière lesquelles les divers pouvoirs seraient tentés de se retrancher puissent

aboutir à des résultats aussi satisfaisants que ceux dont nous avons le droit de nous réjouir cette année ; au-dessus des textes il y a l'esprit dans lequel on les applique... ».

Il faut bien constater cependant que la majorité des Français installés à Madagascar estiment que la part qui leur a été réservée dans le gouvernement de la colonie est insuffisante. Tout en reconnaissant la bienveillance de l'administration à leur égard, les colons croient que la tutelle qu'on leur impose est trop étroite. Ils se refusent à admettre que leurs représentants n'aient à donner que des avis dépourvus d'effets et ils se plaignent du peu d'estime que la Métropole manifesterait à leur égard. Leur amour-propre a été d'ailleurs mis à l'épreuve par la création, postérieurement à l'institution des délégations économiques et financières, d'assemblées délibératives en Indochine et en Océanie. Mais ce que nos compatriotes réclament, ce n'est pas tant des droits politiques étendus que le pouvoir de consentir l'impôt, de voter le budget, de surveiller l'emploi qui est fait de leur argent.

Les délégations économiques et financières au contraire paraissent donner toute satisfaction aux Malgaches. Nos sujets sont en effet traités sur un pied d'égalité complète avec les citoyens français. Si l'on met à part nos vieilles colonies de la Réunion, des Antilles, de l'Inde et du Sénégal, peu nombreuses et pour la plupart imprégnées profondément de sang français, nos possessions de l'Afrique Blanche où notre pénétration matérielle et morale a été facilitée par le voisinage de la Mère Patrie, on peut dire que la population autochtone de Madagascar a été relativement favorisée. Avant même les Indochinois, les Malgaches ont bénéficié d'une représentation officielle leur donnant la possibilité de faire connaître directement au Chef de la Colonie leurs besoins et leurs sentiments en toute indépendance. A l'heure actuelle encore, l'Afrique Occidentale et l'Afrique Equatoriale qui peuvent être comparées à Madagascar par la situation et l'importance, ne possèdent pas d'institutions aussi libérales que notre colonie de l'Afrique Occidentale.

Malgré tous les avantages que présentent les délégations économiques et financières, tout n'y est pas parfait. Il ne faut pas oublier non plus que, dans l'esprit du législateur, l'assemblée actuellement en fonction constitue une simple étape dans le développement des libertés locales à Madagascar. Sans se livrer au jeu hasardeux des pronostics, on peut donc se demander, au terme de cette étude, quelle

orientation prendra l'organisation de la représentation des habitants de notre colonie de l'Océan Indien.

En restant dans le cadre de la formule actuelle, on a préconisé certaines réformes dont l'opportunité ne fait pas de doute. L'administration elle-même serait assez disposée à perfectionner le recrutement des délégués des intérêts économiques pour permettre à toutes les branches de la production d'avoir des mandataires à l'assemblée, et à organiser la représentation des intérêts généraux sur une base plus large que les municipalités. On songe assez en ce moment d'ailleurs à faire désigner les membres de la section française des délégations par les électeurs des délégués du conseil supérieur de la France d'Outre-Mer. On substituerait ainsi un recrutement d'ordre politique à un recrutement inspiré du principe de la représentation des intérêts. Cette solution est certainement plus démocratique, mais elle est moins conforme au caractère strictement économique et financier des attributions des délégations.

Il est question aussi de faire fusionner les deux sections françaises et indigènes en une assemblée unique ; ceci, à vrai dire, n'a aucune urgence. Les Malgaches ont toute satisfaction dans le régime en vigueur qui leur donne autant de droits qu'aux Français. Il ne semble pas d'autre part que la population autochtone ait encore assez évolué pour que cette réforme présente plus d'avantages que d'inconvénients.

Mais le problème le plus délicat et en même temps le plus brûlant est celui de l'extension des pouvoirs de l'assemblée. Bien que ce soit sur ce sujet que les revendications des habitants se fassent les plus vives, les autorités locales paraissent assez réticentes quand on l'aborde.

C'est cependant à cette éventualité que les rédacteurs du décret du 7 mai 1924 ont pensé lorsqu'ils ont dit que l'organisation actuelle ne devait constituer qu'une étape. L'évolution d'assemblées d'abord consultatives comme les délégations financières algériennes ou la conférence consultative tunisienne et qui ont fini par devenir délibératives légitiment encore dans une certaine mesure les espoirs des colons français de Madagascar.

Ceux-ci désireraient que leurs représentants aient la possibilité d'émettre des votes qui lieraient l'administration dans les matières où le Gouverneur Général doit obligatoirement consulter l'assemblée.

Si la Métropole juge opportun d'accroître en ce sens les pouvoirs

des délégations, elle s'inspira de ce qui a été fait dans les colonies possédant déjà des assemblées délibératives, et pour sauvegarder ses prérogatives, elle établira une distinction au point de vue budgétaire entre les dépenses obligatoires, que les délégués n'auraient pas à apprécier, et les dépenses facultatives pour lesquelles on leur laissera toute initiative.

L'évolution de la représentation des intérêts locaux paraît devoir se maintenir sur le plan économique et financier. La création d'une assemblée à compétence générale ne semble guère probable, pour le moment du moins. Nos compatriotes réclament l'octroi de droits financiers plus étendus, mais il n'y a qu'une petite minorité qui demande le remplacement des délégations économiques et financières actuelles par un organisme d'ordre politique.

D'autre part, la Métropole, comme nous avons eu l'occasion de le souligner, est hostile à l'institution d'assemblées coloniales aux pouvoirs étendus, sans doute à la suite des expériences malheureuses qui ont été faites à diverses reprises. L'assimilation a passé de mode. On a renoncé à transplanter aux colonies les conseils généraux de nos départements.

De même, malgré les tendances décentralisatrices de notre politique coloniale, qui s'affirment depuis plusieurs années, l'autonomie dont bénéficient nos colonies ne saurait aller jusqu'à leur donner des parlements omnipotents légiférant en toute matière. Aucune de nos possessions n'est en état d'être gouvernée comme un dominion britannique et d'échapper au contrôle effectif de la Mère Patrie.

Par contre, ce remplacement des délégations économiques et financières par un conseil colonial a quelques chances d'aboutir, car la question a été liée par ceux qui préconisent pour Madagascar un régime analogue à la Cochinchine ou au Sénégal, à l'octroi d'un représentant à la Chambre des Députés (la question est actuellement pendante devant le Parlement). Il est sûr en tout cas que le pouvoir législatif serait moins réticent que l'exécutif pour élargir les libertés locales aux colonies.

Enfin, quel que soit le destin de la représentation des intérêts locaux malgaches, il est à souhaiter que la collaboration de l'administration et des administrés de Madagascar se poursuive dans d'aussi bonnes conditions que par le passé, mais il ne faut pas oublier que les institutions ne valent que ce que valent les hommes.

Vu et approuvé, ce 14 Janvier 1938.

Le Président de Thèse,

RENÉ MAUNIER.

Vu :

Le Doyen,

EDGARD ALLIX.

Vu et permis d'imprimer.

Le Recteur de l'Académie de Paris,

A. ROUSSY.

BIBLIOGRAPHIE

Documents officiels

Journal Officiel de la République Française.

Journal Officiel de Madagascar et dépendances.⁽¹⁾

Bulletin du Ministère des Colonies.

Compte rendu du Congrès économique de 1920.

Comptes rendus des Sessions des Délégations Economiques et Financières de Madagascar.

Budgets.

Discours des Gouverneurs Généraux de Madagascar à l'ouverture des Sessions des Délégations Economiques et Financières.

Ouvrages généraux

I. — LÉGISLATION COLONIALE.

A. — *Traités.*

DARESTE. — *Traité de droit colonial* (1931).

DISLÈRE. — *Traité de législation coloniale* (1^{re} édition 1885 et 4^e édition avec le concours de A. Duchêne. 1914).

FRANÇOIS ET MARIOL. — *Législation coloniale* (1929).

MERIGNAC. — *Traité de Législation et d'Economie coloniales* (1925).

MERLY ET SOL. — *Le régime financier des Colonies.*

ROLAND ET LAMPUE. — *Précis de législation coloniale* (1931).

TOUCHE. — *Législation et finances coloniales.*

B. — *Recueils de textes de jurisprudence.*

SOL ET HARANGER. — *Recueil général et méthodique de la législation et de la réglementation des Colonies françaises.*

PENANT. — *Recueil général de jurisprudence, doctrine et législation coloniales et maritimes.*

DARESTE. — *Recueil de législation, doctrine et jurisprudence coloniales.*

(1) En abréviation : J.O.M

II. — COLONISATION.

- CHAILEY-BERT (Joseph). — *Dix ans de politique coloniale* (1902).
 DOUCET (Robert). — *Commentaires sur la Colonisation* (1926).
 DUBOIS (Georges). — *Systèmes coloniaux et peuples colonisateurs* (1895).
 HARDY (Georges). — *Nos grands problèmes coloniaux*.
 HARMAND (Jules). — *Domination et Colonisation* (1910).
 DE LANNESAN. — *Principes de Colonisation* (1897).
 LEROY-BEAULIEU. — *De la Colonisation chez les peuples modernes* (1908).
 MAUNIER. — *Sociologie coloniale* (T.I. 1932, T.II. 1936).
 RUNNER (Jean). — *Les Droits politiques des indigènes des Colonies*.
 A. SARRAUT. — *La mise en valeur des Colonies* (1923).
 Grandeur et servitude coloniales.

Publications de l'Institut Colonial International : *Compte rendus des Sessions et Rapports de 1895 à 1931* ; *Rapports du Congrès international de Sociologie coloniale* (1932).

Ouvrages sur Madagascar

- BERTHIER (Henri). — *Droit civil malgache* (Tananarive-1930) ; *Notes et impressions sur les mœurs et les coutumes malgaches* (Tananarive-1934).
 CAILLET (E.). — *Essai sur la psychologie du Hova* (Paris-1926).
 CAHUZAC (A.). — *Essai sur les institutions et le droit malgaches. Conférences faites à l'Ecole coloniale sur Madagascar* (1902-1914)
 DÉPÊCHE COLONIALE. — *Monographies* (1926-1930).
 DELELÉE-DESLOGES. — *Madagascar et dépendances* (Paris-1931).
 R. P. DUBOIS. — *L'Origine des Malgaches dans Anthropos* (1925).
 FRENÉE. — *Madagascar* (Paris-1931).
 GALLIÉNI. — *Madagascar 1896-1905 : Rapport au Ministre des Colonies* (Tananarive-1905).
 Neuf ans à Madagascar (Paris-1905).
 Lettres de Madagascar (1931), publiées par Ch.-F. Roux et G. Grandidier.
 A. et G. GRANDIDIER. — *Histoire physique, naturelle et politique des Malgaches* (T.IV, Paris-1908).
 L'Origine des Malgaches (Paris-1899).

(2) Galliéni : *Madagascar 1896 : Rapport au ministre*.

- G. GRANDIDIER. — *Bibliographie de Madagascar 1904-1935* (Paris-1935)
Le Myre de Villers, Duchêne et Galliéni (Paris-1931).
- GUYON. — *Création du conseil consultatif des Intérêts économiques de Madagascar et dépendances*. (Tananarive-1920).
- GAYET. — *La circulation monétaire et le crédit à Madagascar*. (Paris 1923).
- HANOTAUX. — *L'Affaire de Madagascar*. (Paris-1896).
- HANOTAUX ET MARTINEAU. — *Histoire des Colonies françaises* T. VI. (Paris-1934).
- JAEGLE. — *Essai de bibliographie sur Madagascar*. (Tananarive-1928).
- JULIEN (G.) — (2 vol. Paris 1909). *Institutions politiques et sociales de Madagascar ; Madagascar et dépendances ; trois Siècles de persévérance française dans l'Océan Indien* (Paris-1931).
Pages arabico-madécasses (Paris-1929).
- LEBLOND (M.-A.). — *Madagascar, création française*. (Paris-1934).
- LYAUTEY. — *Paroles d'action*. (Paris-1927).
Lettres du Tonkin et de Madagascar. (Paris-1921).
Lettres du Sud de Madagascar.
- MARTIN DU GARD (M.). — *Voyage à Madagascar*. (Paris-1934).
- MALZAC. — *Histoire du Royaume Hova* (Tananarive-1912).
- P. MILLE. — *Madagascar*.
- NEMOURS (duc de). — *Madagascar et ses richesses*. (Paris-1930).
- OLIVIER (M.). — *Six ans de politique sociale à Madagascar*.
- PELLETIER. — *Madagascar*. (Paris-1932).
- YOU (André). — *Madagascar, histoire, organisation, colonisation*. (Paris-1905).
- YOU ET GAYET. — *Madagascar, colonie française*. (Paris-1931).

Thèses

- BORREL (Georges). — *Le Code des 305 articles de Madagascar*. (Paris-1930).
- CHERRIER (Paul). — *La Législation concernant le travail indigène*. (Paris-1932).
- DELTEIL (Pierre). — *Le Fokonolona*. (Paris-1931).
- LAUNOIS. — *L'Etat Malgache et ses transformations avant le Régime français*. (Paris-1931).

MACÉ. — *L'Evolution du régime foncier de Madagascar*. (Paris-1936).

PAIN. — *Le Fokonolona*. (Poitiers-1910).

PRUNIÈRES (André). — *Madagascar et la crise* (Paris-1931).

THOREL (Jean). — *La mise en valeur des richesses économiques de Madagascar*. (Paris-1927).

TRUITARD (L.). — *Les Intérêts français à Madagascar*. (Paris-1912).

Journaux et Périodiques

I. — DE LA MÉTROPOLE.

Bulletin de l'Afrique française et les Renseignements coloniaux.

La Quinzaine Coloniale.

Les Annales Coloniales.

Le Courrier Colonial.

La Dépêche Coloniale.

La Presse Coloniale.

II. — DE MADAGASCAR.

Bulletin Economique de Madagascar.

La Revue de Madagascar.

Madagascar.

L'Information.

Le Petit Tananarivien.

Le Phare de Majunga.

La Tribune.

Le Vingtième Siècle.

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS

LA REPRÉSENTATION DES INTÉRÊTS LOCAUX AUX COLONIES

I. — Les données de problème	6
II. — Les nouveaux aspects de la représentation locale	11

PREMIERE PARTIE

Les rapports des habitants de Madagascar avec l'administration locale avant la création des délégations économiques et financières

TITRE PREMIER

LA REPRÉSENTATION DES INTÉRÊTS FRANÇAIS

CHAPITRE I. — <i>Les intérêts français à Madagascar.</i>	
I. — Les Français à Madagascar	18
II. — L'administration et les colons	19
CHAPITRE II. — <i>La représentation des intérêts économiques.</i>	
I. — Les origines de la représentation des intérêts économiques....	22
II. — Les premières mesures décentralisatrices	23
A) La représentation des intérêts commerciaux et industriels	23
B) La représentation des intérêts agricoles	25
III. — Unification et élargissement de la représentation économique.	27
IV. — La personnalité civile	29
CHAPITRE III. — <i>Le développement de l'organisation municipale.</i>	
I. — Les origines	33
II. — L'extension progressive du régime municipal	34
III. — L'institution des conseils municipaux	36
IV. — Le décret du 6 mai 1924, nouvelle preuve de libéralisme	39
CHAPITRE IV. — <i>La participation des notables au Conseil d'administration</i>	43

TITRE II

L'ADMINISTRATION FRANÇAISE ET LES INDIGÈNES

CHAPITRE I. — <i>Le milieu malgache.</i>	
I. — Les Malgaches	45
II. — Les institutions	48
III. — L'organisation politique Hova	50
CHAPITRE II. — <i>L'association des Indigènes à l'administration de la Colonie.</i>	
I. — Les essais de protectorat	53
II. — L'administration indirecte	56
III. — La participation des Indigènes à la vie publique	59

DEUXIEME PARTIE

L'origine des délégations

TITRE PREMIER

LE POINT DE DÉPART

CHAPITRE I. — *Les signes avant-coureurs.*

I. — Les conséquences économiques et politiques de la guerre à Madagascar	66
II. — Premiers projets d'assemblées représentatives	67
III. — Quelques aspects de la collaboration des colons avec les autorités locales sur le plan administratif	68

CHAPITRE II. — *Les aspirations de la population française.*

I. — L'état d'esprit de la population française	70
II. — La conférence économique de 1919	71

TITRE II

LA RECHERCHE D'UNE SOLUTION

CHAPITRE I. — *Projets et réalisations du Gouverneur Guyon.*

CHAPITRE II. — *L'accord sur les principes.*

I. — Le congrès économique de 1920	80
II. — Le projet de conférence consultative du Gouverneur Général Garbit	81
III. — Le projet de délégation financière de M. Feraud	83
IV. — Les leçons du Congrès	85

TITRE III

LA MISE AU POINT

CHAPITRE I. — *Un essai officieux : les délégations financières provisoires.*

I. — Caractéristiques de l'assemblée	89
II. — Les délégations provisoires et le projet de délégations définitives	92

CHAPITRE II. — *Les malheurs du projet Garbit.*

I. — Les réserves de la Métropole	95
II. — Leurs justifications	97

CHAPITRE III. — *La proposition de la Loi Boussenot.*

I. — Le Haut Conseil de Madagascar	99
II. — Critiques	102

TROISIEME PARTIE

Les délégations économiques et financières (Etude du Décret du 7 mai 1924)

TITRE PREMIER

L'ORGANISATION DES DÉLÉGATIONS

CHAPITRE I. — *La section française.*

I. — Représentation des intérêts économiques	110
II. — Représentation des intérêts généraux des contribuables	114
III. — Les délégués non fonctionnaires du conseil d'administration.	118

CHAPITRE II. — *La section indigène.*

I. — La représentation des intérêts indigènes	121
---	-----

II. — Les délégués élus	122
III. — Les délégués membres du conseil d'administration	125
CHAPITRE III. — <i>Le mandat.</i>	
I. — Conditions d'aptitude	126
II. — Règlementation de la désignation des délégués	129
III. — Avantages	130
IV. — Contentieux	130

TITRE II

LE FONCTIONNEMENT DES DÉLÉGATIONS

CHAPITRE UNIQUE.

I. — Les sessions	133
II. — Les sections	134
III. — Les bureaux	135
IV. — Le règlement	136
V. — La publicité	136
VI. — L'ordre du jour	137
VII. — Les commissions	138
VIII. — La procédure des débats	138
IX. — Quorum	138
X. — Les procès-verbaux	139
XI. — La commission permanente	139
XII. — Le rôle de l'administration dans le fonctionnement des délégations	140

TITRE III

LES ATTRIBUTIONS DES DÉLÉGATIONS

CHAPITRE I. — *La portée des attributions des délégations.*

I. — Le caractère consultatif des délégations	142
II. — Les obligations obligatoires et facultatives	143
III. — Le rôle effectif des délégations	144

CHAPITRE II. — *L'objet des attributions des délégations.*

SECTION I. — *Les attributions financières*

I. — Le régime financier de Madagascar avant l'institution des délégations	146
A. — L'Autonomie financière	146
B. — Les budgets	147
C. — Les impôts	148
D. — Les emprunts	148
II. — Le régime financier actuel	150
A. — Les budgets	152
B. — Les impôts	153
C. — Les emprunts	153
D. — Les comptes définitifs	153
E. — Le plan de campagne des travaux publics	153
F. — La répartition des redevances de la Banque à Madagascar ..	154

SECTION II. — *Les attributions économiques*

CHAPITRE III. — *Excès de pouvoir.*

QUATRIEME PARTIE

L'œuvre des délégations

CHAPITRE I. — *Le travail des délégations.*

I. — Caractéristiques	158
-----------------------------	-----

II. — L'administration et les délégués	159
III. — Aperçu sur l'œuvre des délégations	161
CHAPITRE II. — <i>Les finances.</i>	
SECTION I. — <i>Les budgets</i>	
A. — La période de facilité	166
B. — La période de crise	168
C. — La période d'assainissement	171
SECTION II. — <i>Les impôts</i>	
SECTION III. — <i>Les emprunts</i>	
SECTION IV. — <i>La banque de Madagascar</i>	
CHAPITRE III. — <i>Les travaux publics.</i>	
I. — Les programmes	184
II. — Les routes	187
III. — Les chemins de fer	190
IV. — Les ponts	192
V. — Les fleuves et canaux	194
CHAPITRE IV. — <i>La main-d'œuvre.</i>	
I. — Les données du problème	195
II. — Le régime du travail	198
III. — Le S.M.O.T.I.G.	199
CHAPITRE V. — <i>L'organisation et l'aide à la production.</i>	
I. — L'agriculture	202
II. — Le régime foncier	205
III. — Le crédit agricole	207
IV. — Le régime forestier	208
V. — La standardisation	210
VI. — La réorganisation des chambres de commerce	211
CHAPITRE VI. — <i>L'hygiène et la santé publiques</i>	
CHAPITRE VII. — <i>L'enseignement</i>	
CHAPITRE VIII. — <i>L'administration</i>	
CINQUIEME PARTIE	
<i>Les délégations devant l'opinion</i>	
CHAPITRE I. — <i>L'opinion publique et les délégations</i>	
I. — L'accueil du décret du 7 mai 1924	228
II. — Comment sont jugés le rôle et l'œuvre des délégations	231
III. — Jugements des autorités malgaches	235
CHAPITRE II. — <i>Critiques et réformes</i>	
I. — L'organisation	237
II. — Le fonctionnement	240
III. — Les attributions	241
CONCLUSION	
BIBLIOGRAPHIE	
TABLE DES MATIÈRES	

